

CENNI SUI CONFLITTI
FRA
L'AUTORITÀ AMMINISTRATIVA
E
LA GIUDIZIARIA

per l'Avvocato

ALFONSO BADINI-CONFALONIERI

TORINO
Tipografia Fodratti, via Ospedale, N. 21
1872.

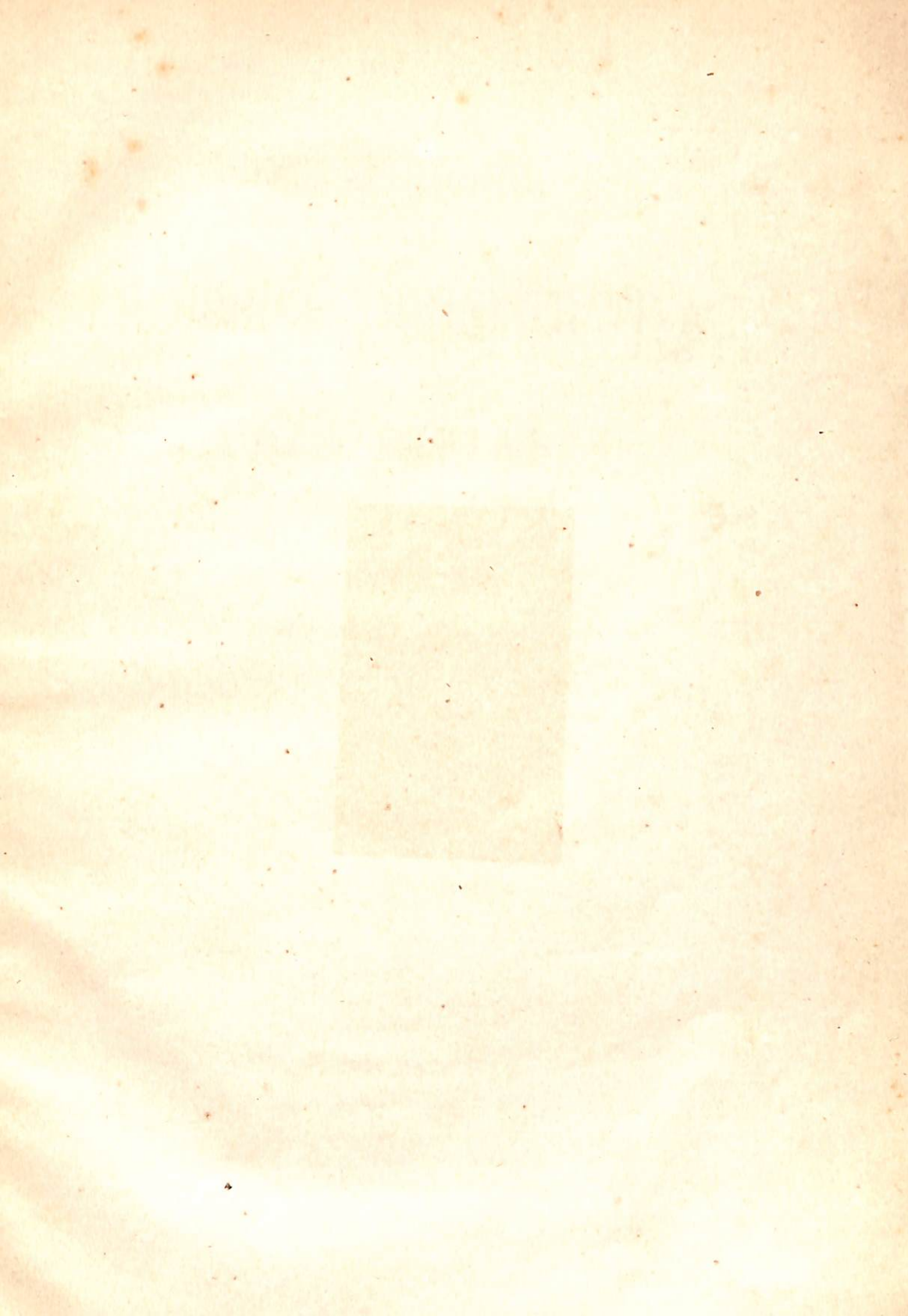


PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA

Legato **Anselmi**

OA. - b

512



CENNI SUI CONFLITTI
FRA
L'AUTORITÀ AMMINISTRATIVA
E
LA GIUDIZIARIA

per l'Avv. *Avvocato*

ALFONSO BADINI-CONFALONIERI



TORINO
Tipografia Fodratti, via Ospedale, N. 24
1872.



INTRODUZIONE

La legge del 20 marzo 1865, N. 2248, all. *E*, all'articolo 1 disponeva:

« I Tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile quanto in materia penale, sono aboliti, e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria od all'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate dalla presente legge. »

Questa legge fu salutata quale un progresso nella scienza del diritto amministrativo, e dai più la si considerò e la si considera nel senso che il contenzioso amministrativo sia completamente abolito, che cioè non vi siano Funzionari dell'amministrazione i quali possano giudicare.

Ma tuttodì abbiamo *sentenze* emanate dalla Corte de' Conti in tema di pensioni, di accertamento di conti — o dal Consiglio di Stato in materia di conflitti di giurisdizione tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, di controversie fra lo Stato

ed i suoi creditori, di sequestri di temporalità, ecc. Anzi sgradevolmente constatiamo che i conflitti di giurisdizione si facciano di giorno in giorno più frequenti.

Si dovrà adunque conchiudere che le materie amministrative contenziose non debbano essere sottratte *in modo assoluto* all'autorità giudiziaria? che quindi abbiano ragione di essere i *conflitti di giurisdizione*?

Ci parvero coteste questioni gravissime nel diritto amministrativo, imperocchè i conflitti di giurisdizione sono un male, ed è pertanto conveniente di studiare in ogni caso quale sia il farmaco più efficace per renderli meno dannosi, cioè ricercare quale sia la migliore procedura per dirimerli.

Ond'è che valendoci dell'occasione favorevole della libera scelta di una dissertazione di diritto amministrativo, fummo di credere che sui *conflitti* tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria dovessimo di preferenza fermare le nostre considerazioni.

Noi siamo convinti che l'abolizione del contenzioso amministrativo debba essere *assoluta*.

Partendo da questa base il nostro qualsiasi lavoro ha per oggetto:

1° Di negare le funzioni *giurisdizionali* della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.

2° Di provare che è rimossa quindi la possibilità de' conflitti di giurisdizione, e che non vi potranno essere fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria altri conflitti all'infuori di quelli di attribuzione.

3° Di stabilire che l'autorità la quale deve essere investita della facoltà di dirimere i conflitti di attribuzioni, e quelli di giurisdizione (sino a quando non si rimuoverà la possibilità di questi ultimi) non deve essere che un *Tribunale misto* composto di giudici e di amministratori.

Tenteremo di confortare il nostro assunto dividendo la materia in tre parti:

- a) Segnalando nella prima i principii generali;
- b) Istituendo nella seconda un esame della legislazione attuale;
- c) Facendo in fine una rassegna delle principali decisioni della Corte de' Conti e del Consiglio di Stato in materia di contenzioso amministrativo.

È lontana da noi la convinzione di portare in argomento un qualche studio che possa essere proficuo.

Indotti dall'amore che in dieci anni di carriera nell'amministrazione pubblica e centrale e locale costantemente portammo alle discipline amministrative, ci fu di sola meta il porre in evidenza una delle questioni più vitali, allo scopo di richiamarvi le discussioni di valenti contraddittori, ed eccitarvi quelle conclusioni che in materia di conflitti meglio rispondano alla giustizia ed all'interesse degli amministrati.

Torino, 29 marzo 1872.

ALFONSO BADINI.

CAPO PRIMO

PRINCIPII GENERALI.

§ 1.

**Il Contenzioso amministrativo
deve essere affidato in modo assoluto ai Tribunali ordinari.**

1. Non solamente dai cultori del diritto amministrativo, ma dall'opinione pubblica è posto oramai fuori dubbio che i Tribunali speciali del contenzioso amministrativo (1) non abbiano ragione di esistere.

2. Per verità è canone inconcusso di diritto pubblico interno che l'azione amministrativa e l'azione giudiziaria qualunque filiazioni del potere esecutivo abbiano un' indole assolutamente diversa per cui debbano nel loro esercizio essere affatto distinte ed indipendenti l'una dall'altra.

Ora egli è chiaro che si violerebbe tale principio, e non si risponderebbe alle esigenze del maggior utile de' cittadini, qualora ci fossero Tribunali speciali pel contenzioso amministrativo.

(1) Un interesse assistito da legge, dice il Mantellini, cioè un diritto, porge materia di contenzioso; il quale, quando dipende da leggi amministrative, chiamasi contenzioso amministrativo — Questa specie di contenzioso viene definito dal Vivien — quello che ha per oggetto i ricorsi basati sulla violazione delle obbligazioni imposte all'amministrazione dalle leggi e dai regolamenti che la regolano e dai contratti che essa sottoscrive.

Nel contenzioso amministrativo, checchè se ne voglia dire in contrario (2) sono comprese le questioni che possono sorgere tra la società ed i privati. Evidentemente si ha un punto di diritto a decidere, e dovendo intervenire un giudizio è logico che esso dimani dalle autorità istituite dalle leggi per giudicare.

Si manifesta poi in un duplice ordine di fatti il maggior utile de' cittadini.

In primo luogo col non affidare il contenzioso amministrativo a Tribunali speciali, ma a quelli ordinari si ottiene dai privati una maggiore guarentigia, imperciocchè i Tribunali ordinari a cagione della loro posizione indipendente ed inamovibile de' loro Membri sono ligi per nulla al Governo.

In secondo luogo si avrà una maggiore economia.

3. Nè dicasi che gli affari amministrativi ammettono bensì una giustizia regolata come gli affari giudiziari, ma che debbono essere apprezzati secondo certi criterii che loro sono proprii — che negli affari di diritto civile ordinario le parti procedono allo stesso titolo, che hanno diritto agli stessi vantaggi, e che quindi la bilancia non può mai inclinare per l'uno piuttostochè a favore dell'altro; mentre in quelli di diritto amministrativo il pubblico interesse reclama invece certe facilità, certi vantaggi che non alterano punto il diritto, ma possono modificarne l'apprezzamento.

A questa obbiezione infatti si presenta vittoriosa la considerazione che neppure nel contenzioso amministrativo può essere ammesso il principio — *salus populi suprema lex esto* — e che, quando fossevi dubbio nella questione, pur i Tribunali ordinari saprebbero far prevalere l'interesse generale al privato, applicando la formola: *far prevalere la cosa pubblica alla privata entro i limiti della vera necessità, cioè*

(2) Sostengono l'istituzione dei Tribunali speciali del contenzioso amministrativo Portalis, Henrion de Pansey, Batbie.

col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà (1).

4. Parimenti non può efficacemente opporsi che le questioni di diritto amministrativo abbiano un' indole affatto loro propria e speciale da necessitare per la risoluzione loro il corredo di speciali cognizioni, le quali non possano andare disgiunte da una certa pratica nell'amministrazione.

I Tribunali ordinari debbono avere notizia delle *cose divine ed umane* (2), e quindi rimane escluso il dubbio che essi nelle materie amministrative non abbiano le cognizioni richieste. Ma v'ha di più: se si ammettesse, per la considerazione suaccennata, la necessità de' Tribunali del contenzioso amministrativo si dovrebbe ineluttabilmente cadere nell'assurdo che siano indispensabili tanti Tribunali quante sono le varie materie giuridiche — e di Tribunali speciali non si può consentire l'esistenza se non per quelli militari, sia perchè hanno una condizione affatto speciale, cioè non vivono che per materia penale, sia perchè alte ragioni di Stato giustificano quella speciale magistratura.

5. Il sottile argomentare poi di taluni pubblicisti i quali sostengono che non si possa deferire il contenzioso amministrativo ai Tribunali ordinari, perchè l'autorità giudiziaria, ad eccezione delle materie penali, è soltanto chiamata a definire le questioni tra privati e privati, e non tra privati e la società, di cui è organo l'amministrazione, è un argomento che cade di per sè; la società in faccia al diritto non ha spoglie diverse da quelle di un qualsiasi privato.

6. Il mettere in evidenza che l'azione amministrativa deve essere viva, istantanea, e che l'azione giudiziaria è lenta e circospetta proverà che saravvi l'inconveniente di non ottenere una pronta risoluzione, ma prova nello stesso tempo che l'in-

(1) Romagnosi.

(2) *Jurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia* - Inst. lib. I, tit. 1, § 1.

conveniente lamentato arreca maggiore guarentigia e maggior utile, come si è stabilito più sopra.

Tanta è la convenienza della separazione dell'azione amministrativa dalla giudiziaria che il Serrigny nel suo libro: *Droit public et administratif romain*, magnificò, come osserva il Mantellini (1), il principio della separazione de' poteri come riuscito benemerito della civiltà più che le strade ferrate ed i telegrafi.

§ 2.

Fra l'Autorità amministrativa e giudiziaria non debbono esservi conflitti di giurisdizione.

7. Posto per base che l'autorità amministrativa non possa avere Tribunali speciali, e che quindi non vi sia contenzioso amministrativo, che possa mai essere in contrasto col contenzioso comune, scomparirebbero i conflitti di giurisdizione.

8. In tesi generale *giurisdizione* significa: *diritto che spetta ad ognuno di indagare, determinare e portare giudizio ne' limiti delle sue attribuzioni* (2).

La giurisdizione *consiste nel conoscere e nel giudicare* (3). In una parola è la *potestas jus dicendi* de' Romani.

9. Ora della facoltà di giudicare non possono essere investiti se non que' magistrati soli che ne hanno ricevuta dalla sovranità la *generale* delegazione, la quale perciò nella sua manifestazione non può ammettere dualismo.

Sino dai tempi di Marco Tullio si alludeva all'unità della magistratura, quando egli pronunziava l'epifonematica sen-

(1) Mantellini — *I conflitti di attribuzioni fra l'Autorità amministrativa e giudiziaria in Italia*.

(2) Portula — *Dizionario analitico di Diritto e di Economia industriale e commerciale*.

(3) Selopis — *Dell'autorità giudiziaria*.

tenza che — *nel modo istesso che le leggi sovrastano al magistrato, il magistrato sovrasta al popolo, e con verità si può dire che il magistrato è una legge parlante, e la legge un muto magistrato.*

10. Non potendo esservi che una sola autorità incaricata del *jus dicere*, non havvi dubbio che il conflitto (1) di giurisdizione non deve aver luogo, che cioè l'autorità amministrativa e la giudiziaria non possono vicendevolmente chiedersi se all'una piuttosto che all'altra spetti di giudicare su determinate questioni.

§ 3.

Opinione di coloro che in via di eccezione consentono all'Autorità amministrativa la giurisdizione sulle materie di contabilità e di pensioni.

11. Ma se colla scorta de' principii razionali suaccennati valenti scrittori contestano che abbiano da esistere Tribunali speciali pel contenzioso amministrativo, essi però non sareb-

(1) In senso generale ha luogo il *conflitto* allorquando un' identica questione è deferita a due autorità differenti.

In senso più ristretto ha luogo il conflitto tra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione contenziosa (*conflitto di giurisdizione*) ovvero tra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione attiva (*conflitto di attribuzioni*).

I conflitti che insorgono nel seno istesso dell'amministrazione tra i vari dicasteri ed uffizi chiamansi più propriamente *conflitti di competenza*.

Il conflitto di giurisdizione e di attribuzione è *positivo*, se un Tribunale ordinario si occupa di una questione che spetta alla determinazione degli agenti dell'amministrazione: è *negativo* se l'autorità amministrativa e quella giudiziaria si dichiarino ciascuna incompetenti. (*Art. 1, 2, 13 e 16 della Legge 20 novembre 1839, N. 3780*).

Nei casi di conflitto positivo il Prefetto fa istanza presso il Tribunale ordinario, che si occupa della questione affinché o si dichiari incompetente, abbandonando la questione alle determinazioni amministrative; se il Tribunale ordinario non fa luogo all'istanza, il Prefetto con suo Decreto *eccita il conflitto*, si sospende ogni ulteriore procedimento nella causa, e la pratica è rassegnata al Ministero.

Se il conflitto è negativo, la parte più diligente ricorre al Ministero per ottenerne la risoluzione. (*Detta legge 2, 12, 13, 15 e 16*).

bero alieni dal consentire all'autorità amministrativa l'esclusiva cognizione delle *materie di contabilità e di pensioni*, quantunque vi possa essere implicito l'apprezzamento di un punto di diritto.

12. Dimostreremo nella 2ª Parte del nostro lavoro come anche il contenzioso in materia di contabilità e di pensioni possa senza pericolo abbandonarsi ai Tribunali ordinari quantunque per noi si faccia in argomento una larga parte alla amministrazione.

Ma le facciamo tale parte, per cui bene potrà sorgere talvolta un conflitto di attribuzione, non mai un vero e proprio conflitto di giurisdizione.

13. Crediamo nostro debito ricordare che la eccezione ora detta ha per sè illustri cultori delle discipline amministrative, dai quali a sostegno del proprio assunto si accampano le ragioni che l'egregio professore commendatore Giusto Emanuele Garelli (1) riassume nelle seguenti parole:

« È innegabile, che vi sono nell'ordine stesso delle leggi
 « e de' regolamenti di amministrazione argomenti contenziosi,
 « ossia questioni di natura secondaria, inseparabili dall'apprezzamento dell'atto amministrativo in cui si sono prodotte, e la cui decisione per conseguenza non può emanare all'infuori della cerchia amministrativa. Codeste questioni concernono a diritti derivanti, non già dalla legge comune, ma dalle leggi speciali e dai regolamenti di amministrazione, e il cui apprezzamento non dipende da una norma assoluta e generale, ma piuttosto dalle condizioni mutabili del pubblico interesse, ossia sta ristretto nei limiti di quelle speciali convenienze, che han dettato la legge o il regolamento d'amministrazione. »

(1) Garelli — *Il Diritto amministrativo italiano*; Torino 1866, tipografia Baglione.

§ 4.

A chi spetti di dirimere i possibili conflitti di giurisdizione
Diverse opinioni - Sistema da preferirsi.

14. Ma intanto e finchè i conflitti giurisdizionali sono resi possibili dalla contemporanea esistenza di Giudici ordinari ed amministrativi, a chi spetterà dirimere i conflitti stessi?

È questione cotesta gravissima, per la cui soluzione molteplici sono le opinioni degli studiosi del diritto amministrativo.

Nuovo ed importante argomento per dimostrare che il contenzioso amministrativo debbe essere affidato ai Tribunali ordinari.

Per quanto abbiamo appreso studiando la legislazione di altre Nazioni e delle diverse Provincie italiane, in quattro diverse scuole furono divise le opinioni per determinare quale Autorità debba risolvere i conflitti.

15. Alcuni pretendono che il conflitto debba essere risolto dal *potere legislativo*, osservando che se conflitto indica dubbio sulla competenza di due diverse autorità, se conflitto cioè significa meno chiara la disposizione del legislatore, a rimuovere ogni dubbio ed a rendere preciso e determinato il precepto legislativo, legittimamente non possa intervenire che il potere al quale spetta esclusivamente d'interpretare le leggi in modo per tutti obbligatorio.

16. Ma a noi sembra che non si possa accogliere siffatta teorica.

Nel conflitto non sappiamo vedere la questione diretta a dichiarare quale e quanto sia il valore giuridico di una disposizione di legge; bensì una questione pura e semplice di esecuzione della legge, vale a dire una ricerca diretta a stabilire se all'una piuttosto che all'altra autorità incomba il provvedere sopra determinate emergenze che abbiano un fondamento legale.

Se il potere legislativo fosse quello che avesse a pronunciare la competenza sui conflitti che insorgessero, i relativi provvedimenti abdicerebbero fuori dubbio al principio cardinale che la legge non può disporre pel passato, ma deve provvedere solo all'avvenire.

Il principio universalmente riconosciuto della non retroattività della legge, principio che i Romani enunciavano cogli adagi: *non placet Janus in legibus, lex non habet oculos retro*: sarebbe un principio che avrebbe fatto il suo tempo, quando esso è evidentemente indefettibile.

Inoltre un tale intervento del potere legislativo non avendo altre forme che l'esecuzione d'una legge e quindi costituendo un atto propriamente esecutivo, i poteri legislativo ed esecutivo sarebbero concentrati, quando la sovranità sociale esige la divisione di questi poteri nel loro esercizio e nelle persone che lo rappresentano.

Nè solo: se la sovranità sociale è nazionale, se cioè il Governo è rappresentativo, ne avverrà l'inconveniente pratico che nell'intervallo delle sessioni parlamentari i conflitti non riceveranno veruna risoluzione con gravi ed incalcolabili danni.

17. Altri pubblicisti vorrebbero che della risoluzione dei conflitti fosse incaricato il *potere esecutivo*.

Essi dicono che se conflitto indica ostacolo all'esecuzione della legge, non può esservi dubbio che la rimozione degli ostacoli di tale natura non possa essere affidata che a quel potere, che ne è per sua indole investito in modo generale, cioè al Re, capo del potere esecutivo, incaricato dell'esecuzione della legge senza distinzione se essa debba avere il suo impero nel campo amministrativo od in quello giudiziario.

Riconosciamo che qualora non vi fossero altri sistemi più razionali e portanti maggiori garanzie, la teorica menzionata dovrebbe essere accolta; imperocchè è incontestabile che il Re è la fonte delle azioni amministrativa e giudiziaria.

18. Se non che, a nostro avviso, questa teorica incontra nell'applicazione gravi inconvenienti.

O si parla del monarca assoluto ed allora il Re, necessariamente distratto da tante, sì svariate e più importanti cure dello Stato, non porterà nella risoluzione del conflitto quella ponderatezza di giudizio, che egli pur deve impiegare allo scopo che il modo con cui si determina la competenza d'un'autorità a preferenza d'un'altra sia consono allo spirito della intiera legislazione e non avvenga fondato il dubbio che il Re non siasi curato che di risolvere il conflitto unicamente per risolverlo.

Ma v'è un'altra considerazione. Saremmo per dire che la Storia c'insegna che nel governo assoluto non tutti i monarchi hanno dato prova di costante imparzialità, abituati essendo ad un apprezzamento delle questioni conforme a speciali, temporanee e mutabili circostanze, donde il loro non lusinghiero appellativo di *despoti*, di *tiranni*.

Oppure si parla di Re Costituzionale, ed in tal caso il Re non potendo prendere personalmente ed esclusivamente parte alla trattazione degli affari per la nota formola *il Re regna e non governa*, sarà assistito da Ministri responsabili, e questi a loro volta dai Corpi Consultivi permanenti dello Stato; ond'è che in ultima analisi sarebbe l'amministrazione quella che giudicherebbe.

19. Forse potrebbe concedersi che i conflitti si risolvessero dal Re in Consiglio de' Ministri, se egli non fosse chiaro che nel caso di conflitto havvi un punto di diritto da stabilire — che è necessario un giudizio — e che nella risoluzione data dal Re in Consiglio de' Ministri non avremmo quelle garanzie che debbono accompagnare ogni sorta di giudizi.

20. Ma contestiamo nel modo il più assoluto l'ingerenza dei Corpi Consultivi permanenti dello Stato.

In questi è preponderante l'elemento amministrativo, ed in minoranza l'elemento giudiziario.

Quei Corpi del resto sono ligi e dipendenti dall'amministrazione che è quella che li ha nominati e può loro accordare favori.

La loro ingerenza adunque, sia pure indiretta, condurrebbe alla prepotenza dell'Autorità amministrativa sulla giudiziaria, la quale a chiare note vediamo in Francia dopo l'89 e che Bavoux nel rinomato suo libro — *Des empiètements de l'autorité administrative sur le pouvoir judiciaire* — ha in modo incontrovertibile dimostrato e confutato.

21. Non ignoriamo che si va sostenendo da esimii scrittori di diritto amministrativo che nei casi di conflitto si è l'autorità amministrativa quella che corre un pericolo maggiore. Infatti dice il sullodato sig. prof. Comm. Garelli nel citato suo libro « la gerarchia amministrativa è un freno potente agli
« eccessi dell'amministrazione i quali, dovunque sorgano, ri-
« salgono alla responsabilità ministeriale e non potrebbero
« compiersi e mantenersi senza un mutamento radicale degli
« ordini costituiti, laddove l'autorità giudiziaria, indipendente
« in tutti i suoi gradi, in tutti i suoi Tribunali, non richiede
« per essere messa in attività, che l'istanza dei privati, e
« questi, mossi dal loro peculiare interesse, è da temere, che
« incalzino di troppo, anzi che arrestarsi nella loro azione. »

Ma a noi pare che non si possano temere eccessi dall'autorità giudiziaria, perchè l'azione giudiziaria è lenta e circospetta.

22. Una terza scuola è seguita da coloro i quali vorrebbero che fosse la *Corte di Cassazione* chiamata a pronunciare sui conflitti, perchè ivi non si tratterrebbe che di decidere un punto di diritto.

Ma se è vero che si tratti di decidere un punto di *diritto* egli non è meno vero che è pure in questione l'*interesse*, e che in ogni caso l'affidare la risoluzione della questione al magistrato di Cassazione lascia luogo a dubitare che la magistratura ordinaria possa piuttosto far inclinare la bilancia a favore dell'autorità giudiziaria anzichè a favore di quella amministrativa.

23. Appartengono infine ad un'altra scuola coloro i quali propugnano l'istituzione di un *Tribunale misto*, composto di

giudici e di amministratori e mettono in evidenza che con siffatto Tribunale eccletico havvi sicura garanzia che l'una autorità non potrà esercitare preponderanza a danno dell'altra. Questa forma di Tribunale misto la troviamo nell'istituzione del Tribunale sui conflitti avvenuta per opera della repubblica francese nel 1848.

24. Per noi cotesto è il sistema migliore.

Il Tribunale eccletico, di cui facciamo menzione, ha un'indole analoga a quella dei giudici arbitrari, dei giurati e dei Tribunali commerciali misti della Lombardia, ai quali ultimi accenna il dottor Lorenzoni nella sua opera: *sulle istituzioni di diritto pubblico interno* pel Regno Lombardo-Veneto.

25. Certamente che dove diventasse un fatto la dottrina, che noi propugniamo dell'abolizione completa e senza eccezioni dei giudici speciali pel contenzioso amministrativo questo Tribunale misto per decidere conflitti giurisdizionali più non avrebbe ragione di essere.

Vedremo in seguito se ad un Tribunale misto non si abbia da concedere potestà per risolvere i conflitti di attrinfrare l'autorità amministrativa e la giudiziaria.

26. L'istituzione del Tribunale eccletico dovrà essere accolta *a fortiori* da coloro, i quali ravvisano nell'autorità giudiziaria un terzo potere dello Stato.

Per verità se a taluno della scuola, che non ammetta nell'autorità giudiziaria un terzo potere dello Stato, ma ritenga che l'azione amministrativa e quella giudiziaria emanino dal potere esecutivo, potrà presentarsi con qualche seduzione la idea che il conflitto debba essere risoluto dal generatore dell'azione amministrativa e giudiziaria — non può rimanere dubbio ai sostenitori del terzo potere dello Stato, che la questione tra il medesimo potere e quello esecutivo non possa essere definita che da un'autorità assolutamente da loro indipendente.

Qui non abbiamo di fronte due figli di un comune padre, al quale debbono rivolgersi in caso di loro contrasti; abbiamo

due estranei, i quali necessitano l'opera d'un terzo, d'un neutro, ad arbitro delle controversie tra loro insorte.

Di passaggio notiamo che per noi non esiste un terzo potere dello Stato nell'autorità giudiziaria.

« Il potere di fare eseguire la legge (1) comprende quello di far risolvere tutte le difficoltà che nell'esecuzione si presentano, qualunque sia la loro natura. »

§ 5.

Stati esteri ed italiani che attuarono alcuna delle opinioni summenzionate.

27. A pregio di questo qualsiasi cenno sui conflitti si ritiene opportuno citare alcuni esempi tratti e dalla legislazione estera e da quella italiana i quali dimostrano dove, come e quando siano stati praticati i sistemi summenzionati.

28. *Stati esteri.* — Nell'Inghilterra, dove manca la codificazione e non vi ha un vero ordinamento giudiziario, non c'è neppure un contenzioso amministrativo.

Qualunque privato si creda leso in un suo diritto può ricorrere ai magistrati ordinari e discutere la legalità degli atti dell'amministrazione centrale, come pure delle contee e dei comuni.

« Colà, notava l'on. Crispi in Parlamento nell'occasione
« in cui si discuteva la legge sul contenzioso amministrativo,
« vi sono alcune magistrature speciali, come quelle che a
« Londra giudicano le controversie relative alla polizia dei
« mercati e alla navigazione sul Tamigi e che nel Derwon-
« shire e nella Cornovaglia si occupano delle contestazioni
« intorno alle miniere di stagno. Ma all'infuori di questi casi
« particolari tutte le controversie sono sottoposte ai giudici
« di pace o soli, o riuniti nelle *quarter-sessions* i quali for-

(1) Garelli. — Opera succitata.

« mano una magistratura locale, non retribuita e minacciata
 « da grave responsabilità, che esercita funzioni giudiziarie
 « ed amministrative nello stesso tempo.

« Il *Consiglio privato della Regina* ha pure poteri legislativi, giudiziali ed amministrativi: ad esso sono deman-
 « date l'attribuzione delle prede marittime, tutte le questioni
 « sanitarie, le controversie per l'esercizio ed il godimento
 « delle patenti d'invenzione, le liti che interessano il demanio
 « regio. »

Ma ciò che soprattutto vi ha di notevole nell'Inghilterra si è l'intervento diretto del Parlamento nell'Amministrazione col mezzo dei *bills* privati, e per conseguenza l'azione del potere legislativo sull'amministrazione tanto pura, come contentziosa.

29. Nella Francia il risolvere i conflitti dopo la rivoluzione dello scorso secolo fu attribuito al monarca, come a quello che personifica il potere esecutivo. Tale almeno era il concetto che avevano i pubblicisti d'allora della potestà del Re in simile argomento.

« A chi dunque (diceva il Cormenin nella sua relazione alla Commissione che diede fuori l'ordinanza 1° giugno 1828) potrebbe appartenere il diritto di regolare i conflitti se non al Re?

Se agisce come sovrano, si è che nella nostra monarchia egli è la sorgente unica e primordiale d'ogni diritto; s'egli agisce come amministratore, si è ch'egli è il capo del potere esecutivo; se come giudice, si è perchè la giustizia emana da lui. È il re, il re solo che, posto al sommo di tutte le giurisdizioni, porta con mano eguale la bilancia dei due poteri.

S'egli non le contenesse nella sfera di loro azione legale, il buon ordine della società, su cui deve vegliare, sarebbe turbato..... Bonaparte, a sua volta, console poi imperatore regolò i conflitti non per usurpazione, ma per necessità; non come sovrano, perchè le costituzioni dello Stato imploravano la sovranità del popolo, ma come capo del potere esecutivo

che era a lui riservato da quelle costituzioni. Che dev'essere dunque oggi del Re che, secondo la Carta, riunisce i quattro attributi essenziali dell'impero, perchè egli è ad un tempo il principio della sovranità, il promotore della legge, la sorgente d'ogni giustizia e il capo del Governo? »

Conseguentemente a tali massime e a tali principii la risoluzione dei conflitti era attribuita a Tribunali speciali del contenzioso; ma nè la procedura, nè l'autorità di elevare i conflitti, nè altre difficoltà nella pratica dinanzi ai Tribunali suddetti, erano chiarite da norme sicure e precise, onde fu dato incarico ad una Commissione di preparare quel lavoro che fu poi elevato ad ordinanza nel 1° giugno 1828.

Il principio che vi domina (1) è che la giurisdizione dei Tribunali e delle Corti, è piena ed intiera per ogni oggetto contenzioso che sia retto dal diritto comune; che invece la giurisdizione amministrativa non è e non può essere che una eccezione necessaria; che se importa all'ordine pubblico di rispettare questa eccezione, non importa meno di restringerla ne' suoi giusti limiti.

Il sistema sovraenunciato non subì più sostanziali modificazioni fino ad oggi, se si eccettui l'intervallo segnato dalla rivoluzione francese del 1848 fino al secondo impero, nel quale frattempo si fece la prova di un altro sistema di cui terremo parola più innanzi.

30. Nel Belgio e nei Paesi Bassi l'ordine giudiziario è l'unico giudice dei conflitti.

In quest'ultimo paese la magistratura giudiziaria è esclusivamente competente a giudicare (2) « tutte le contestazioni « che avessero per oggetto la proprietà, i crediti e in generale i diritti civili dei cittadini, e ciò quand'anche l'amministrazione vi fosse interessata o si trattasse di atti amministrativi. V'ha di più: una legge del 16 giugno 1816 in perfetta opposizione al sistema francese che permette ai soli « prefetti di elevare i conflitti d'attribuzioni, vietò alle au-

(1) Circolare del Ministro dell'interno ai Prefetti.

(2) Mancini. — Discorso pronunziato al Parlamento Italiano il 9 giugno 1864.

« torità amministrative di elevare somiglianti conflitti, ten-
 « denti ad impedire il corso della giustizia ordinaria; ed
 « avendo un decreto reale del 5 ottobre 1822 ristabilito i con-
 « flitti, si elevarono gravi dubbi sulla costituzionalità del
 « medesimo. »

31. Di quell'altro sistema che attribuisce la risoluzione dei conflitti a *Tribunali misti*, porge un esempio l'istituzione di cui all'art. 89 della costituzione francese del 4 novembre 1848.

I conflitti d'attribuzione, dice il citato articolo, fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria saranno regolati da un Tribunale speciale di membri della Corte di Cassazione e di Consiglieri di Stato, designati ad ogni triennio in numero eguale dai loro Corpi rispettivi; questo Tribunale sarà presieduto dal ministro della giustizia.

La breve esperienza di quest'istituzione non permette che si dia un giudizio assoluto, perocchè essa cadde colla Repubblica, e il contenzioso amministrativo veniva richiamato in vita col decreto organico 25 gennaio 1852.

32. *Italia.*— La legislazione italiana prima del 20 marzo 1865 ci porge esempi del sistema che attribuisce al potere esecutivo la risoluzione dei conflitti.

33. Nel Piemonte e nelle Province che già formavano il Regno delle Due Sicilie era in vigore il sistema francese.

34. Nel Lombardo-Veneto si giudicavano gli affari contenziosi per *nozione*; era cioè l'amministratore attivo che risolveva le questioni che si presentavano senza forma di contenzioso, senza procedura, senza collegio, senza formalità di esame. Vi esistevano dei Tribunali *misti* ma unicamente per le controversie riguardanti imposte indirette (1).

35. Parma e Modena altresì diedero al potere esecutivo la giurisdizione sui conflitti.

36. Nell'Umbria e nelle Romagne i decreti dei commissari straordinari del Re affidarono ai Tribunali ordinari anche la giurisdizione del contenzioso amministrativo.

(1) Atti della Camera elettiva — 1864 — Discorso dell'on. Cordova.

37. Nelle Marche invece eran pubblicate le leggi 30 ottobre e 20 novembre 1859 già in vigore negli Stati Sardi.

38. Nella Toscana il dirimere i conflitti spettava al potere giudiziario, cioè alla Cassazione.

§ 6.

Risoluzione de' conflitti di attribuzioni e di competenza.

39. Dichiarandoci fautori del sistema che propugna l'istituzione del Tribunale misto per la risoluzione de' conflitti di giurisdizione, soggiungiamo che per analogia di principii non puossi fare questione che allo stesso Tribunale debbano deferirsi le risoluzioni de' conflitti di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria.

40. Dei conflitti poi di attribuzioni fra i vari uffici dell'amministrazione, deve occuparsi il potere esecutivo (il Re in Consiglio de' Ministri) non trattandosi qui di stabilire un punto di diritto controvertito da autorità di un diverso ordine, dall'amministrazione e dall'ordine giudiziario, per cui si richiedano le garanzie de' giudizi, ma trattandosi di questioni sorte tra autorità dello stesso ordine amministrativo; per il che trova qui la sua più naturale applicazione la facoltà *discrezionale* attribuita all'azione amministrativa.

41. Se non che in diritto costituendo le ricerche razionali avranno una maggiore importanza non tanto se limitate allo studio del miglior modo di dirimere i conflitti di giurisdizione e di attribuzioni fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, quanto se dirette a togliere di mezzo la possibilità di quelli della prima specie coll'abolire completamente i Tribunali speciali del contenzioso amministrativo, ed a ridurre nel più esiguo numero quelli di attribuzioni, sia che vertano fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, sia fra le stesse autorità dell'amministrazione, minutamente determinando nelle leggi e nei regolamenti le singole competenze.

CAPO SECONDO

LEGISLAZIONE POSITIVA.

§ 1.

Facoltà giurisdizionali della Corte de' Conti e del Consiglio di Stato.

42. Se dalle sfere dei principii suesposti discendiamo ad esaminare la Legislazione positiva (Legge 14 agosto 1862, n. 800 - R. Decreto sulla giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei Conti del Regno d'Italia, 5 ottobre 1862, n. 884 e le Leggi 20 marzo 1865, n. 2248, Allegati *D* ed *E*, e la Legge 20 novembre, 1859 n. 3780) per stabilire se ed in qual modo i principii stessi siano applicati, dobbiamo riconoscere:

1° che la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato esercitano funzioni giurisdizionali, e che quindi secondo le Leggi vigenti esiste tuttodì la possibilità di un conflitto di giurisdizione tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria;

2° che la facoltà di dirimere siffatti conflitti è affidata al Consiglio di Stato, ferma la procedura stabilita dalla Legge del 20 novembre 1859, n. 3780.

Dobbiamo in altri termini constatare che — ammettendosi la giurisdizione amministrativa della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato e la facoltà a quest'ultimo Consesso di dirimere i conflitti tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria — abbiamo la Legge positiva contraria a' principii su-
menzionati, quantunque il 1° articolo della Legge sul contenzioso amministrativo sembri aver voluto eliminare affatto il

contenzioso amministrativo, proclamando: « I Tribunali specialmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia civile quanto in materia penale, sono aboliti, e le controversie ad esse attribuite dalle diverse Leggi in vigore saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria od all'autorità amministrativa secondo le norme stabilite dalla Legge. »

È vero però che questa Legge si intitola ancora Legge sul Contenzioso amministrativo.

43. Malgrado l'autorità della Legge scritta noi non modifichiamo punto i principii esposti nella parte teorica, anzi sosteniamo che il Legislatore debba conformarsi ai medesimi, epperchè debba eliminare le giurisdizioni speciali della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, come quelle che, oltre all'essere apertamente in urto al principio fondamentale della Legge sul contenzioso amministrativo in data 20 marzo 1865, Allegato E, cioè dell'abolizione della giurisdizione amministrativa, non sono poi giustificate da veruna ragione di necessità.

44. Il fondamento della tesi che propugniamo apparirà più chiaro se passeremo in rivista le singole attribuzioni giurisdizionali della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, e ci soffermeremo ad una qualche considerazione sommaria sopra ciascuna delle medesime.

§ 2.

Confutazione della giurisdizione della Corte de' Conti.

45. La Corte dei Conti esercita una giurisdizione contenziosa ne' giudizi di *prima* ed *ultima istanza*, di *appello*, di *rivocazione* e di *rinvio*.

46. I giudizi di *prima* ed *ultima istanza* riguardano due materie distinte: a) i reclami dei privati contro il rifiuto della Corte nel liquidare le pensioni, o contro le liquidazioni che si pretendessero ingiuste; b) l'accertamento dei conti dei

tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare il denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato.

47. Ricordiamo ora a pregio di maggiore chiarezza quelle disposizioni della Legge e del Regolamento sulla Corte dei Conti, le quali ci sembrano più opportune per le osservazioni che ci prefiggiamo di fare.

La Corte liquida le pensioni competenti per Legge a carico dello Stato, e in caso di richiamo ne giudica definitivamente in sezioni riunite colle forme prescritte per la giurisdizione contenziosa (1).

La Corte esercita le attribuzioni che le sono conferite dall'art. 11 della Legge relativamente alla liquidazione delle pensioni e in caso di richiamo giudica in via contenziosa a sezioni riunite (2).

Gli impiegati civili, le loro vedove, figli ed orfani ammessi a far valere il loro diritto alla pensione presso la Corte, presenteranno istanza o direttamente alla Segreteria della Corte o per mezzo dell'Amministrazione da cui dipendeva lo impiegato, indicando il luogo di loro residenza.

Vi uniranno pure uno stato comprovante i loro servigi, e gli altri documenti giustificativi della domanda.

Le vedove e i figli di coloro che già fossero pensionati, quando non presentino la domanda nella Segreteria della Corte, potranno presentarla per mezzo della Prefettura o sotto-Prefettura del luogo di loro dimora.

Non sarà necessario che a questa domanda sia unito lo stato dei servigi del pensionato, quando sia citata la decisione per la quale egli ottenne la pensione (3).

(1) Art. 11 della Legge 14 agosto 1862, n. 800.

Con Legge 26 luglio 1868, n. 4516, si fissa il termine per i richiami contro le decisioni della Corte dei Conti in materia di pensioni.

(2) Art. 56 del Regolamento 5 ottobre 1862, n. 884.

(3) Art. 57 del Regolamento precitato.

Delle domande coi documenti si terrà registro nella Segreteria e ne sarà fatta comunicazione al Procuratore generale della Corte (1).

Il Procuratore generale raccoglierà, ove d'uopo, le informazioni opportune o mancanti; e nulla avendo ad opporre alla fatta domanda, la riferirà alla sezione in quella udienza che sulla sua istanza sarà fissata dal Presidente.

Sulla richiesta fatta dal Procuratore generale, il quale indicherà l'ammontare della pensione da assegnarsi, la sezione darà le sue deliberazioni. Se queste sono conformi alla domanda emanerà il Decreto col quale si accorda la pensione.

Il Decreto sarà sottoscritto dal Presidente e dal Segretario generale, e saranno restituiti al ricorrente quelli fra i documenti che sono relativi allo stato dei servigi.

Un esemplare del Decreto che accorda la pensione sarà trasmesso al Ministero delle Finanze per gli adempimenti di sua spettanza, ed altro esemplare sarà conservato presso la Segreteria della Corte.

Quando il Procuratore generale non aderisca alla domanda del ricorrente, questi sarà citato, ad istanza del medesimo, ad intervenire ad una delle udienze della sezione, mediante consegna del decreto col quale si fissa il giorno dell'udienza, sottoscritto dal Presidente e dal Segretario da farsi gratuitamente per mezzo degli uscieri della Pretura nel domicilio eletto dal richiedente nel suo ricorso. Gli uscieri trasmetteranno sollecitamente alla Segreteria della Corte relazione della consegna fatta del Decreto. La parte per tal modo avvisata si riterrà come presente a tutto il corso del giudizio (2).

Nel giorno stabilito per l'udienza, comparendo la parte od in persona o per mezzo di procuratore speciale, esporrà le ragioni della sua domanda.

(1) Art. 58 del Regolamento predetto.

(2) Art. 60, 61, 62 e 63 dello stesso Regolamento.

Il Procuratore generale darà le sue conclusioni sul merito; la parte potrà replicare ed avrà l'ultima la parola.

La Corte, udite le parti; o, queste non intervenendo, sentito il solo Procuratore generale, darà la sua decisione in quella udienza medesima od in una delle successive.

Ove occorressero alla Corte altre notizie o schiarimenti, la decisione preparatoria data dalla stessa sarà eseguita a cura del Procuratore generale il quale provocherà dal Presidente la novella udienza per farsene il riesame.

Qualora il Procuratore generale creda di dover dare conclusioni diverse dalla domanda, o, aderendo egli alla domanda, creda la Corte che gli atti e le istruzioni seguite abbiano arrecata variazione sostanziale allo stato della causa, ordinerà una nuova discussione e citazione della parte interessata ad altra udienza da farsi come sopra.

Ove la parte non comparisca all'udienza fissata, la decisione della Corte non sarà suscettiva di opposizione (1).

La Corte deliberando in merito sulla pensione, indicherà nella sua decisione la somma a cui ascende la pensione accordata. Questo decreto sottoscritto e spedito come si è detto di sopra, sarà trasmesso al Ministero delle Finanze.

Il richiedente potrà presentare richiamo contro la decisione innanzi alla Corte a sezioni riunite.

Innanzi alla Corte a sezioni riunite potrà pure il Procuratore generale presentare richiamo contro le decisioni della Corte, quando egli creda che siano stati offesi i diritti dell'erario.

Il richiamo sarà depositato nella Segreteria della Corte, coi documenti giustificativi della domanda, e con decreto del Presidente sarà comunicato al Procuratore generale della Corte per le sue conclusioni in merito.

Il foglio contenente la conclusione del Procuratore generale sarà depositato nella Segreteria della Corte; e copia

(1) Art. 64, 65, 66, 67 del Regolamento precitato.

di esso sarà fatta notificare per cura del Procuratore generale al reclamante ed al domicilio per esso eletto.

Quando il reclamante voglia replicare, si osserverà la procedura segnata agli articoli 23, 24, 25 e 26 del Regolamento relativa al giudizio dei conti in prima ed ultima istanza.

Ove il richiamo sia presentato dal Pubblico ministero, la relativa requisitoria sarà depositata alla Segreteria della Corte e fatta intimare alla parte per cura dello stesso Procuratore generale.

La parte potrà presentare la sua memoria di risposta, osservandosi in tutto il rimanente la procedura relativa al giudizio dei conti in prima ed ultima istanza (1).

48. Ricordate queste disposizioni legislative osserviamo anzitutto che ci sembra un'anomalia l'intervento del Procuratore generale, del rappresentante il Pubblico Ministero, di un Funzionario, in una parola, dell'ordine giudiziario (art. 6 della Legge 6 dicembre 1865, n. 2625) nella liquidazione delle pensioni, attribuzione cotesta determinata fra le amministrative dalla stessa Legge organica della Corte dei Conti.

Nella liquidazione delle pensioni potrebbe il Procuratore generale più razionalmente e con pari efficacia essere rappresentato da un Ragioniere che riferisca sul merito della domanda di liquidazione di pensione.

In secondo luogo consideriamo che se la Corte dei Conti si rifiuta di liquidare la pensione, o se liquidandola non la determina in quella somma che il richiedente pretende essergli dovuta, l'interessato potrà rivolgersi all'autorità giudiziaria, sia perchè essa è la sola legittimamente incaricata di pronunciare sui diritti, sia perchè havvi maggiore garanzia di ottenere soddisfatta la domanda, quando essa sia giuridicamente fondata.

Coll'attuale legislazione invece havvi fondatamente a te-

(1) Art. 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74 del Regolamento predetto.

mere, o che per spirito di corpo, la Corte non sia in seguito per dichiararsi favorevole alla liquidazione della pensione, quando il Procuratore generale già manifestò avviso in senso contrario; o che la Corte a sezioni riunite non sia per stabilire in una cifra maggiore la somma liquidata dalla Corte in sezione, essendo giudice in seconda istanza la massima parte dei Consiglieri che già si sono pronunciati nel primo giudizio.

Ottenuta dall'autorità giudiziaria la controvertita liquidazione determinata in maggior somma di quella dapprima stabilita dalla Corte, l'autorità giudiziaria dovrebbe mandare alla stessa Corte la sua decisione perchè essa compili in conformità gli stati di liquidazione, e perchè emani il Decreto (V. art. 61 del Regolamento) di cui un esemplare dovrà trasmettersi in copia al Ministero delle Finanze per i provvedimenti di sua spettanza, e l'altro esemplare dovrà conservarsi presso la Segreteria della Corte.

49. Parimenti ci sembra che sia una superfluità l'attuale forma di giudizio della Corte dei Conti riguardo all'accertamento dei conti di tutti coloro che hanno avuto l'incarico di riscuotere, di pagare, di conservare o di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, come pure di qualsivoglia agente di una pubblica amministrazione, a cui sia prescritto da legge speciale di presentare i suoi conti alla Corte.

Anche qui crediamo opportuno a pregio di maggior chiarezza sulle considerazioni che siamo per fare di ricordare le disposizioni della Legge e del Regolamento sulla Corte dei Conti concernenti i relativi giudizi di 1^a e di 2^a istanza.

50. La Corte de' Conti giudica de' conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di danaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalle leggi.

Essa giudica con giurisdizione contenziosa de' conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare



denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato.

Giudica pure dei conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali.

Giudica in prima ed ultima istanza dei conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli altri agenti dell'amministrazione dello Stato.

Pronunzia in seconda istanza sopra gli appelli dalle decisioni dei Consigli di Prefettura intorno ai giudizi dei conti di loro competenza (1).

La presentazione del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio.

Il giudizio può essere iniziato dietro istanza del Pubblico Ministero per decreto della Corte, da notificarsi all'agente dell'amministrazione con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi:

- a) Di cessazione degli agenti dell'amministrazione dal loro ufficio;
- b) Di deficienza accertata dall'amministrazione;
- c) Di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento.

Spirato il termine stabilito dalla Corte, questa, citato l'agente dell'amministrazione, ad istanza del Pubblico Ministero, potrà condannarlo, a ragione della mora, ad una pena pecuniaria, non maggiore della metà degli stipendi, degli aggi e delle indennità al medesimo dovute; e quando esso non goda di stipendi, di aggi e di indennità potrà condannarlo al pagamento di una somma non maggiore di lire 2000.

Potrà pur anco, secondo la gravità dei casi, proporre al Ministero da cui dipende, la sospensione ed anche la destituzione.

Queste disposizioni s'intendono applicabili senza pregiu-

(1) Art. 10, ultimo alinea, e art. 33 e 34 della legge succitata.

dicio dei provvedimenti d'ordine, di vigilanza e di cautela, i quali competono ai capi delle rispettive amministrazioni.

Nel caso che l'agente persista nella sua renitenza a dare il conto, questo per Decreto della Corte ad istanza del Pubblico Ministero sarà fatto compilare a spese dell'agente.

Le osservazioni della Corte intorno al conto saranno notificate all'agente al domicilio reale e nel luogo della sua residenza, in conformità delle leggi civili vigenti per mezzo del capo dell'amministrazione da cui dipende.

Egli può presentare le sue giustificazioni nel modo e nei termini stabiliti nel regolamento di procedura dei giudizi della Corte (1).

Se nell'esame del conto la Corte osservi che siano ad alcuno imputabili atti di concussione, di frode o di falsificazione ne riferirà col mezzo del Procuratore generale al Ministro di Grazia e Giustizia ed a quello da cui dipende la amministrazione o l'agente, affinchè si proceda, secondo le leggi per la punizione del reo.

I giudizi sui conti sono pubblici. Sarà sempre sentito il Pubblico Ministero.

Quando la Corte riconosca che i conti furono saldati e si bilanciano in favore dell'agente dell'amministrazione, pronuncia il discarico del medesimo e la liberazione, ove occorra, della cauzione e la cancellazione delle ipoteche. Nel caso opposto, liquida il debito dell'agente, e pronunzia, ove occorra, la condanna al pagamento.

L'agente può opporsi alle decisioni della Corte nel termine di trenta giorni dalla notificazione in persona, o al suo domicilio per mezzo dell'amministrazione da cui dipende.

Non si ammettono opposizioni allorchè la condanna riguardi partite del conto, alle quali si riferiscono le osservazioni notificate all'agente nel modo prescritto.

Il giudizio sulle opposizioni non sospenderà l'esecuzione

(1) Art. 33, 36 e 37 della legge succitata.

della decisione, eccetto i casi nei quali la sospensione sia ordinata dalla Corte, sentito il Pubblico Ministero prima di passare al giudizio del merito (1).

51. Giusta il nostro modo di vedere la liberazione di un contabile dello Stato è pur un semplice fatto d'amministrazione.

Non contestiamo che siffatta liberazione, considerata come atto puramente amministrativo, *sia per sua natura suscettivo di una certa larghezza di apprezzamento, che può lasciare temere soperchierie o condiscendenze del superiore verso dell'inferiore* (2), e che per rimuovere i conseguenti possibili inconvenienti debba essere il risultato di una deliberazione collegiale di un corpo autorevole quale si è appunto la Corte dei Conti, e che a questa deliberazione debba precedere una discussione contraddittoria.

52. Ma contestiamo l'opportunità del *giudicio* della Corte.

A noi pare che nel caso di cessazione del contabile dalle sue funzioni, di deficienze accertate, o di ritardo nella presentazione del conto la Corte potrebbe ordinare al contabile di presentare il conto, proporre la sua sospensione o destituzione al Ministero da cui dipende, ordinando essa stessa la compilazione del conto a spese del contabile ricalcitante.

Non ammettiamo che la Corte, nel caso in cui il contabile non si uniformi all'ingiunzione, lo possa condannare ad una multa.

Ottenuta la presentazione del conto, la Corte potrebbe assegnare un termine perentorio al contabile per la produzione per iscritto od orale delle sue osservazioni, ed allora la Corte potrebbe pronunciarsi o liquidando il debito a di lui carico, o dichiarando la sua liberazione, lo scioglimento della cauzione, e la cancellazione dell'ipoteca gravitante sui di lui beni, e quindi significare la deliberazione (e non la *decisione*) al contabile perchè possa farvi opposizione nel termine di 30

(1) Art. 37, 38, 39 e 40 della legge predetta.

(2) Garelli — Opuscolo succitato.

giorni, senza che però questa opposizione possa sospendere l'esecuzione della deliberazione, a meno che la sospensione sia ordinata dalla Corte stessa.

Con queste modificazioni all'attuale procedura ne' giudizi di prima ed ultima istanza della Corte dei Conti, l'accertamento de' conti di coloro che hanno avuto il maneggio del danaro dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni indicate da leggi speciali sarebbe ridotto ad un atto di pura amministrazione.

53. All'autorità giudiziaria poi dovrebbe incombere di valutare l'opposizione fatta dal contabile alla deliberazione della Corte.

54. Ci sembra poi un contraddire patentemente all'abolizione de' Tribunali speciali del contenzioso, consacrata dalla legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, Allegato E, l'affidare alla Corte de' Conti il *giudizio d'appello* dal pronunciato de' Consigli di Prefettura relativamente ai conti delle entrate e delle spese comunali ed a quelli dei tesorieri provinciali.

I Consigli di Prefettura, giusta la legge 20 marzo 1865, Allegato A, non giudicano, ma approvano o no i conti.

Quindi ammettiamo pure che per la natura speciale della materia contabile non si ricorra al Re il quale provveda, previo parere del Consiglio di Stato, ma si adisca la cognizione della Corte de' Conti.

Se non che la cognizione della Corte de' Conti non può essere giudizio d'appello, non essendovi stata antecedentemente *sentenza*, ma deliberazione di corpo amministrativo; per ciò l'intervento della Corte non può essere che atto d'indole analoga a quello, sul quale deve portare il suo apprezzamento, cioè atto amministrativo.

55. Riconosciamo che nei casi che, secondo la legge del 14 agosto 1862, danno luogo alla *rivocazione* cioè quando la deliberazione della Corte contenga errore di fatto o di calcolo — si riconosca un'ommissione o un doppio impiego di par-

tite in quella commesso — si trovino nuovi documenti dopo pronunciata la deliberazione — o risultino falsi quelli sui quali fu pronunciato, il preventivo accertamento di conto debba essere riformato.

Ma non possiamo ammettere, di fronte alla negazione razionale che abbiamo fatta de' giudizi di prima ed ultima istanza, un grado superiore di giurisdizione nella Corte de' Conti: crediamo invece che sull'istanza di revocazione abbia bensì a provvedere la Corte stessa, ma in via puramente amministrativa.

Se la Corte si rifiutasse di provvedere, oppure il contabile ricusasse di aderire all'istanza di revocazione proposta dalla Corte, allora si adirà l'autorità giudiziaria.

56. Salva la limitazione ora menzionata intendendo di ridurre la revocazione dell'accertamento dei conti ad un puro atto d'amministrazione, non intendiamo però che sia fatta innovazione ai termini per proporla l'istanza.

Quindi si potranno conservare gli articoli della legge summenzionata, i quali dichiarano che il termine per presentare efficacemente l'istanza di revocazione sia di tre anni, e, scorsi questi, di 30 giorni dal riconoscimento dell'ommissione o del doppio impiego, dalla scoperta di nuovi documenti, o dalla notizia della dichiarazione di falsità de' documenti, salvi gli effetti della prescrizione trentennaria, che avesse potuto compiersi nel frattempo.

57. Nè ci pare abbia bisogno di essere dimostrato che il *giudizio di rinvio*, come è attualmente stabilito dalla legge sulla Corte de' Conti, non possa aver luogo.

Per verità: abbiamo stabilito che la Corte non possa esercitare veruna giurisdizione nè in prima nè in seconda istanza, nè in revocazione.

Manca adunque di naturale fondamento la *cassazione amministrativa*, le cui funzioni si affidano ora al Consiglio di Stato.

Non potendo quindi avvenire il giudizio d'annullamento

per parte del Consiglio di Stato, cessa d'avere ragione di esistere il giudizio di rinvio, che ne sarebbe la conseguenza.

58. Ma vi sono due altre gravi considerazioni che militano contro gli attuali giudizi di rinvio della Corte de' Conti.

Anzitutto: supposto il giuridico fondamento, che noi impugniamo, di una cassazione amministrativa, la questione formante oggetto della sentenza cassata dovrebbe essere esaminata, giusta i principii legali costantemente riconosciuti, da autorità diversa da quella che si è pronunciata già al riguardo — quantunque uguale in grado — (art. 544, Codice di procedura civile). Così noi vediamo p. e. che quando la Corte di Cassazione di Torino annulla una sentenza della Corte di Assisie di Vercelli o di altro circolo, deferisce in pari tempo il giudizio dell'imputato alla Corte d'Assisie di Torino, di Cuneo ecc. Del resto si cadrà nell'assurdo che constatiamo nell'istituzione degli attuali giudizi di rinvio che la Corte dei Conti riveste ad un tempo il carattere di giudice e di parte.

Nè si obietti che nel giudizio di rinvio la Corte de' Conti deve uniformarsi alle massime di diritto stabilite dal Consiglio di Stato; imperciocchè allora incontriamo la stessa obiezione che si suol muovere contro il giudizio di rinvio che ha luogo dopo che la Corte di Cassazione ha pronunciato a sezioni riunite, che cioè torna perfettamente inutile un giudizio nuovo, se tant'è che in questo non abbia chi giudica la facoltà di pronunciare secondo creda più conforme a giustizia — infine la missione della Cassazione è di stabilire unicamente se vi sia stato eccesso di potere, od incompetenza per ragione di materia, e non di addentrarsi nel merito della questione.

Per la necessità di mantenere un'uniformità di massime in giurisprudenza — e questa è la seconda considerazione contra i giudizi di rinvio — ormai è riconosciuta la convenienza di sopprimere nel foro ordinario le diverse sedi di Cassazione, e di istituire un' *unica* Corte di Cassazione.

Se adunque giustamente si pensa a torre di mezzo le

diverse Corti di Cassazione, composte d'un identico elemento cioè dell'ordine giudiziario, non si vedrebbe ragione per cui debba sussistere una Cassazione composta d'un diverso elemento, de' funzionari dell'ordine amministrativo, quando *uno* è il mandato della Cassazione cioè di esaminare se le sentenze debbano essere annullate per violazione di legge, o falsa applicazione.

59. Pare a noi che, eliminata l'attuale forma de' giudizi di rinvio, si potrebbe provvedere alla mancanza dei medesimi nel modo seguente, che trova appoggio nelle considerazioni suesposte:

O si reclama per annullamento della sentenza proferita dall'autorità giudiziaria in materia di accertamento o di liquidazione di pensioni, di conti, ed in questi casi la sola Cassazione, che deve provvedere pel giudizio di rinvio, è la Cassazione giudiziaria;

Oppure si reclama per annullamento del provvedimento emesso dalla Corte de' Conti in via puramente amministrativa sulle materie sumenzionate; ed in questo secondo caso la sola autorità che deve provvedere sulla domanda di annullamento statuendo nello stesso tempo sul merito dell'istanza è il Governo del Re, il quale provocherà un Reale Decreto, previo parere del Consiglio di Stato.

§ 3.

Confutazione della giurisdizione del Consiglio di Stato.

60. Contro di noi, come si è premesso, sta pure la legislazione scritta nell'attribuire una propria giurisdizione al Consiglio di Stato.

Ma, passando in rassegna le funzioni giurisdizionali, che dalla legge del 20 marzo 1865, N° 2248, Allegato *D* sono affidate al predetto supremo Consesso speriamo di potere dimostrare in modo analogo a quanto argomentiamo di avere già

fatto in ordine alle funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti, che la giurisdizione del Consiglio di Stato, oltre all'essere contraria ai principi razionali, non è nemmeno essa assistita da veruna considerazione di necessità.

Ecco quanto è disposto dall'art. 10 della legge precitata:

« Art. 10. Il Consiglio di Stato esercita giurisdizione propria pronunziando definitivamente con decreti motivati

« 1° Sui conflitti che insorgono tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria;

« 2° Sulle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico;

« 3° Sui sequestri di temporalità, sui provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle podestà civili ed ecclesiastiche, e sopra gli atti provvisionali di sicurezza generale relativi a questa materia;

« 4° Sulle altre materie che dalle leggi generali del Regno sono deferite al Consiglio di Stato, e sopra tutte le questioni che da leggi speciali non per anco abrogate nelle diverse provincie del Regno fossero di competenza dei Consigli e delle Consulte di Stato.

« L'istanza per queste decisioni è trasmessa al Consiglio di Stato dal Ministro di Grazia, Giustizia e Culti. »

61. Proponendoci di confutare le singole funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, ci fermeremo per ora solamente su quelle indicate ai numeri 2, 3 e 4 del precitato articolo; in quanto che il ragionare sulla giurisdizione di quel supremo Consesso sui conflitti — il che è l'oggetto principale di questa dissertazione — troverà più innanzi la sua sede più opportuna. (Vedi N° 70).

62. Le considerazioni che hanno consigliato il legislatore ad affidare al Consiglio di Stato *le controversie fra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti l'interpretazione de' contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti*

e delle altre sul debito pubblico sono considerazioni unicamente soggettive, mosse dal solo scopo dell'interesse dello Stato, quando il fine unico della giustizia deve essere quello che ha da guidare il legislatore nel pronunciarsi sul merito di qualsiasi controversia senza distinzione.

Si vuol sostenere che nelle controversie in parola il diritto dei privati ha la sua origine e riceve il suo sviluppo nei confini delle leggi speciali amministrative, che hanno costituito il pubblico imprestito e de' relativi regolamenti, e che quindi lo spirito di quelle leggi e di quei regolamenti debbe essere rettamente apprezzato, e perciò dai giudici versati nelle cose di pubblica amministrazione.

Ma noi rispondiamo che nella legge 20 marzo 1865, Allegato *E* essendo aboliti i Tribunali speciali del contenzioso amministrativo furono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le materie nelle quali si faccia questione di un DIRITTO CIVILE o POLITICO senza verun riguardo all'origine del diritto, e che perciò, a nostro avviso, non esiste motivo a derogare a' principi generali stabiliti.

Lo spirito delle leggi e dei regolamenti in materia di debito pubblico può essere egualmente e forse maggiormente apprezzato dai giudici ordinarii i quali continuamente si occupano di apprezzamento di leggi e regolamenti di molteplici specie.

Anche le leggi d'imposte hanno carattere d'importanza speciale, e non pertanto l'art. 54 del Codice di procedura civile proclama che i Tribunali civili conoscono di tutte le cause in materia d'imposte dirette ed indirette.

E la disposizione è richiamata nell'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo in cui leggiamo:

« Nelle controversie relative alle imposte così dirette come indirette la giurisdizione ordinaria sarà sempre esercitata in prima istanza dai Tribunali di Circondario, ed in seconda istanza dalle Corti d'Appello. »

Nè ci sembra che sia sufficiente ragione quella accampata

della convenienza di risolvere prontamente le controversie fra lo Stato ed i suoi creditori allo scopo di non ingenerare colla lunga discussione de' procedimenti ordinari sfavorevole impressione nel pubblico.

Si potrebbe, secondo noi, stabilire che in tali questioni l'autorità giudiziaria avesse ad ingerirsi colle forme più spiccie della procedura, le quali vediamo già seguite in materia di reclami elettorali.

Del resto è chiaro che il pubblico rimane più sfavorevolmente impressionato quando sa che la sua questione è sottoposta all'apprezzamento sollecito bensì ma dell'istessa amministrazione interessata, che non quando è sicuro che la sua controversia sarà ponderatamente valutata da un'autorità neutrale fra lui e lo Stato.

Si vuol sostenere infine — che la giurisdizione del Consiglio di Stato si è allo scopo che il giudicato sia autorevole, che i rappresentanti dell'amministrazione non siano da una folla di creditori tratti in diversi giudizi, e sottoposti a diverse sentenze.

Rispondiamo che l'autorità del Consiglio di Stato non può essere superiore a quella dell'ordine giudiziario naturalmente istituito per giudicare — che non havvi a temere una folla di creditori qualora lo Stato provveda convenientemente ai suoi impegni — che la distribuzione gerarchica de' funzionari amministrativi nelle singole località rimuove l'inconveniente de' possibili diversi giudizi contemporanei, quando venisse prescritto che ciascuno di questi agenti possa essere chiamato davanti ai Tribunali del luogo dove l'ufficio ha la sua residenza — e che non ha il temuto valore la possibilità di contrarie sentenze, provvedendovi sollecitamente la giurisprudenza.

Ma, secondo il nostro concetto, quelle non sono le sole considerazioni che c'inducono a non ammettere la speciale giurisdizione del Consiglio di Stato intorno alle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori.

Si deve essenzialmente ritenere che la certezza di un giudizio imparziale in caso di controversie procurerà al Governo un maggior concorso nell'acquisto di titoli del Debito Pubblico.

Per tutte queste considerazioni si rileva che ragioni di giustizia, di interesse dello Stato esigono che le controversie di cui sopra siano sottratte alla giurisdizione del Consiglio di Stato.

63. Al Consiglio di Stato sono inoltre dalla legge 20 marzo 1865, all. D, affidati *i provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle podestà civili ed ecclesiastiche* (cioè le dichiarazioni degli atti abusivi dei prelati) *i sequestri di temporalità, e gli atti provvisori di sicurezza generale relativi a questa materia.*

L'istituzione del giudizio penale, ove si creda di promuoverla, ha luogo avanti i Tribunali ordinari.

La giurisdizione adunque del Consiglio di Stato è una *giurisdizione politica*. Il giudizio che gli è affidato è una modificazione dell'*appello per abuso* (1).

64. La legge sul contenzioso amministrativo in data 20 marzo 1865, Allegato E dichiara nell'art. 2 che tutte le cause o materie nelle quali si faccia questione di un diritto *civile o politico* siano devolute alla giurisdizione ordinaria.

Onde è chiaro che il conservare le attribuzioni ora menzionate nel Consiglio di Stato egli è in aperta violazione ai principii che informarono quella legge.

V'ha di più: in questo giudizio ibrido, in cui si separa in modo fittizio l'atto dalla persona, non si ottiene lo scopo del legislatore di usare un riguardo agli ecclesiastici.

(1) Intorno all'appello *ab abusu* vi sono disposizioni nella recente legge del 13 maggio 1871 *sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e relazioni dello Stato con la Chiesa.*

Le considerazioni però che noi facciamo più sopra sono unicamente in base all'art. 10, n. 3 della Legge sul Consiglio di Stato.

Per vero la procedura in tal genere di giudizi è la seguente:

Il Ministro di Grazia e Giustizia eccita la giurisdizione del Consiglio sopra il fatto incolpato, incaricando della requisitoria uno dei Consiglieri o Referendari, cui commette le funzioni di Pubblico Ministero. Si comunica la requisitoria al prelato, cui è accordato un termine di 30 giorni per le sue difese; ed altro egual termine per rispondere alle nuove osservazioni del Pubblico Ministero, e finalmente la causa è portata innanzi al Consiglio, il quale pronuncia in adunanza generale, sentito il preavviso della Sezione di Grazia e Giustizia e senza l'intervento del Pubblico Ministero (1).

In questo giudizio eccezionale il prelato non trova quindi quelle guarentigie di cui è circondato qualsiasi accusato nei dibattimenti ordinari cioè, la più ampia ed assoluta libertà della difesa.

65. Se non che in ogni caso non si può giustificare la conservazione dell'appello per abuso, benchè modificato.

Colui, il quale ha violato la legge, sia ecclesiastico o laico, deve rispondere del fatto suo avanti i Tribunali ordinari.

L'abolizione del foro ecclesiastico, universalmente acclamata, il giusto principio proclamato dalla nostra costituzione che *la legge è uguale per tutti* lo reclamano imperiosamente.

Le ultime vestigia dell'appello per abuso devono essere tolte di mezzo attuando la formola dell'immortale Cavour: *Libera Chiesa in libero Stato*.

Rispettiamo il sacerdote nell'esercizio del suo divino ministero, anzi proteggiamolo; ma egli a sua volta rispetti le nostre istituzioni, non ne turbi o calpesti l'esercizio.

Quando egli devia dalla sua meta puramente spirituale, anzi viola le leggi dello Stato, non merita trattamento diverso da quello che si usa a qualsiasi altro cittadino.

All'autorità giudiziaria sola deve incombere di dichiarare

(1) Legge 20 marzo 1863, Allegato D, articoli 23, 26 e 27, e Regolamento approvato con R. Decreto 5 giugno 1863, N° 2323.

l'atto abusivo dell'ecclesiastico, di misurarne le conseguenze riguardo al fatto ed al suo autore; e quindi sequestrare le temporalità — il qual atto è di natura strettamente giudiziaria — determinare la pena afflittiva, e gli effetti dell'azione civile nascente dal reato.

Se l'urgenza richiede un immediato provvedimento atto ad impedire all'ecclesiastico la facoltà di persistere nell'intrapreso abuso, il Ministero dell'Interno, cui spettano i mezzi preventivi di sicurezza sociale, dovrà occuparsene, qualora possano essere tardivi i mezzi più solleciti d'azione dell'autorità giudiziaria.

66. Al Consiglio di Stato infine è accordata la giurisdizione sulle altre materie, che le leggi generali del Regno gli deferiscono, e sulle questioni, che da leggi speciali NON PER ANCO ABROGATE nelle diverse provincie del Regno fossero di competenza de' Consigli e delle Consulte di Stato.

È evidentemente cotesto articolo un articolo di opportunità, una disposizione transitoria, anzi ivi è rivelato il fine del legislatore di abrogare al più presto le giurisdizioni speciali del Supremo Corpo permanente dello Stato.

67. Fra quelle materie è precipua quella delle funzioni che il Consiglio di Stato esercita come *Cassazione Amministrativa* sulle sentenze della Corte de' Conti, le quali siano viziate di nullità per eccesso di potere, o per incompetenza.

Ma dell'insussistenza della Cassazione Amministrativa avemmo già occasione più sopra di tenerne parola — (V. N° 57).

68. Sotto quella disposizione è pur compresa la giurisdizione sui richiami per revoca di concessione di miniere, giusta l'art. 113 della legge 20 novembre 1859 sulle usine, cave e miniere.

Ma ci pare che questi provvedimenti si fondino sopra un apprezzamento meno esatto di ciò che sia miniera e dell'indole di questa proprietà.

Le reminiscenze di tempi andati in tema di miniere debbono, a parer nostro, cadere di fronte ai principi della scienza

economica, la quale non sa far distinzione tra la proprietà di una miniera, e la proprietà di un altro bene immobile, e vorrebbe applicato anche in argomento il principio sancito dall'art. 440 del Codice Civile, secondo cui « chi ha la proprietà del suolo ha pur quella dello spazio sovrastante, e di tutto ciò che si trova sopra e sotto la superficie. »

§ 4.

Erroneità del sistema che attribuisce al Consiglio di Stato la facoltà di risolvere i conflitti di giurisdizione.

69. Stabilita per tal modo la giurisdizione amministrativa, e quindi data la possibile esistenza di conflitti di giurisdizione tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, la nostra legge attribuisce al Consiglio di Stato la facoltà di risolvere i medesimi.

Comprendiamo che ammesso che la Corte de' Conti ed il Consiglio di Stato od altri corpi o collegi (art. 12 Legge sul contenzioso amministrativo in data 20 marzo 1865, all. E) mantengano eccezionalmente una giurisdizione (*potestas jus dicendi*), la possibilità di conflitti giurisdizionali tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria non fosse scomparsa assolutamente, e che, non facendosi una legge nuova per la risoluzione de' conflitti, sia avvenuto il richiamo alla legge del 20 novembre 1859 (art. 13 legge sul contenzioso amministrativo). Comprendiamo cioè che si potesse richiamare quella legge, in quanto se ne potesse ancora presentare, benchè limitatamente, l'applicabilità, che anzi bisognasse richiamarla per eliminare ogni dubbio trattandosi di legge per regolare i conflitti in sistema di pieno contenzioso amministrativo.

Ma, anche volendo renderci ragione dell'estensione della legge del 20 novembre 1859, n. 3780, appropriandoci in appoggio la considerazione che il Mantellini nell'elaborato suo libro più sopra citato vuole riconoscere nella fretta con cui si

dovette applicare la legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865, n. 2248, pur non possiamo a meno di deplorare l'infelice sostituzione del Consiglio di Stato al Re per la risoluzione de' conflitti.

70. Coll'averе sostituito il Consiglio di Stato al Re, l'attuale contenzioso amministrativo ha acquistato una maggiore vitalità, quando lo spirito del Legislatore era se non di abolirlo affatto, almeno di circoscriverlo di molto.

Valga il vero: se nel Decreto reale non eranvi le garanzie di un giudizio, in quell'atto era intervenuto il Re, Capo del potere esecutivo, fonte ed espressione qui e dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria, fra le quali aveva luogo il conflitto.

Ora il Consiglio di Stato fa puramente parte dell'autorità amministrativa.

Fu adunque un passo retrogrado nella scienza del diritto amministrativo di investire il Consiglio di Stato della facoltà di dirimere i conflitti.

71. Cotesta nostra tesi noi siamo convinti che si possa sostenere con salde ed incontrovertibili argomentazioni, le quali conducono al legittimo corollario, che pure dichiariamo di propugnare, che cioè l'autorità incaricata di dirimere i possibili conflitti di giurisdizione tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria non possa essere che *un Tribunale misto* composto di giudici e di amministratori.

§ 5.

Gravi questioni alle quali dà luogo la procedura stabilita dalla legge del 20 novembre 1859.

72. Se non che in materia di conflitti noi siamo di credere che la legislazione debba essere emendata non solamente rispetto all'autorità dirimente, ma ancora rispetto al procedimento per ottenere la risoluzione dei conflitti.

Gravi infatti sono le questioni alle quali porse e porge motivo la vigente legge del 20 novembre 1859, in argomento.

Fra quelle fuvvene una, in cui sono divise le opinioni di distinti amministratori, e che perciò ci piace di segnalare.

Essa proverà per lo meno come in quella legge sianvi lacune di considerazione.

73. La questione, a cui alludiamo, è diretta a ricercare se a termini della legge 20 novembre 1859 possa il Potere centrale nell'eccitare un conflitto sostituirsi al Prefetto in una attribuzione che ha del Magistrato piuttosto che dell'agente del potere esecutivo, imponendogli suo malgrado l'esercizio di una facoltà che gli è formalmente conferita dalla legge.

73. Il Consiglio di Stato, in data 17 aprile 1869, ha emesso il seguente parere:

Vista la legge del 20 novembre 1859 sui conflitti;

Sentito ecc. ed osservando preliminarmente che occorre definire con esattezza i termini della questione, perchè se il Potere centrale intendesse di *sostituirsi* ai Prefetti nello eccitare i conflitti, è evidente che non potrebbe farlo mentre la legge ha consentito questa attribuzione ai Prefetti esclusivamente da ogni altra autorità amminisistrativa;

Che ridotto il dubbio al caso semplice di un Prefetto, il quale non crede di dover elevare un conflitto, mentre per contro l'Autorità amministrativa centrale ritenga necessario di eccitarlo, la questione da esaminare è *se il Ministro possa usare della sua autorità per indurre un Prefetto ad elevare un conflitto contro la sua opinione*;

Ha considerato che i conflitti di attribuzione tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria furono ammessi dalla legge nell'interesse dell'Amministrazione generale e della divisione e della indipendenza dei Poteri dello Stato;

Che se la legge conferì ai soli Prefetti l'attribuzione di elevare i conflitti, è manifesto che ebbe in mira di affidare questa importantissima funzione a *quei Rappresentanti del potere esecutivo nelle provincie*, i quali per trovarsi in mezzo

all'attrito degli affari, erano in grado meglio di ogni altro funzionario di vedere se l'autorità giudiziaria invadesse il campo della pura amministrazione;

Che non è esatto il dire, che nell'eccitare i conflitti il Prefetto spende piuttosto attribuzioni di *magistrato*, che di agente del potere esecutivo; perchè anzi questa attribuzione che egli esercita nell'interesse dell'amministrazione, gli è conferita *come rappresentante del Governo centrale* e come vigilatore di tutti i servigi amministrativi della Provincia, ai termini dell'art. 3 della Legge Comunale e Provinciale;

Che se del buon andamento dell'amministrazione dello Stato, sono responsabili i Ministri, non può dubitarsi che anche nella materia dei conflitti, ciascuno, per la parte di amministrazione che lo riguarda, non possa far valere sui Prefetti la sua superiorità gerarchica, per indurli ad eccitare conflitti, anche nei casi, nei quali essi credessero che l'amministrazione non fosse della giurisdizione dei Tribunali;

Che il Potere centrale, mentre deve guardarsi dall'influire sull'esercizio delle giurisdizioni indipendenti, ha però il dovere di *vigilare le autorità che agiscono impegnando la sua responsabilità*, e che possano, tanto con atti inconsulti quanto con omissioni irreparabili, compromettere il buon andamento dell'amministrazione dello Stato;

E perciò ha opinato che possa il Ministro, quando lo creda necessario, ordinare ad un Prefetto di elevare i conflitti, anche suo malgrado. »

75. Ma contrarii a tale parere sono egregi amministratori e scrittori i quali ritengono che la risoluzione della questione in parola trovi la risoluzione fra i doveri che la legge impone ed i diritti e poteri che essa attribuisce ai funzionari pubblici.

Essi ragionano in questo modo:

« Occorre anzitutto fare una distinzione fra i doveri che la legge impone ai funzionari ed i diritti e le potestà che essa accorda ai funzionari medesimi.

I funzionari, considerati nelle loro relazioni verso il Governo, hanno dei doveri da compiere. In questa condizione essi sono agenti ed ufficiali del Governo, ed agli ordini del medesimo debbono quindi ottemperare pienamente. Essi sono responsabili limitatamente a quanto riflette l'esecuzione degli ordini loro impartiti.

Gli stessi funzionari, considerati invece nelle loro relazioni verso gli amministratori ed altre autorità, non hanno il dovere di ottemperare alla volontà del Governo. Essi, in tale condizione, hanno un potere loro delegato in modo speciale ed esclusivo dalla legge, e quindi unicamente alla lettera ed allo spirito della medesima debbono uniformarsi. Avendo la piena responsabilità de' loro atti debbono avere piena facoltà di spiegare la loro autorità quando lo credano o necessario od opportuno.

Sarebbe pertanto illegittima qualsiasi ingerenza del Governo per regolare od imporre l'esercizio di quell'autorità.

Ora è chiaro — si aggiunge — che la conservazione dei diritti dell'autorità amministrativa, cui provvede il Prefetto coll'elevare il conflitto di giurisdizione, è una potestà che è delegata dalla legge a quel funzionario. E che codesta sia una potestà propria del Prefetto, un atto di sua autorità lo conferma la considerazione che il Prefetto nell'elevare il conflitto impone al Tribunale, la cui giurisdizione egli ritiene essere stata incompetentemente provocata, di soprassedere fino a che l'autorità, alla quale la legge attribuisce la competenza per dirimere il conflitto non siasi pronunciata.

V'ha di più: a tali principii furono informate le leggi francesi ed italiane, e per ultimo pur quella del 20 novembre 1859, la quale nell'art. 2, lascia in facoltà del Prefetto lo elevare i conflitti quando esso *creda* che una causa interessi le attribuzioni dell'autorità amministrativa (1).

(1) Tali principii furono propugnati dal VOLPICELLI — *Competenza amministrativa*, n° 743; DUFOUR — *Diritto amministrativo*, n° 543.

diatamente seguito alla disposizione in cui non si parla di attribuzioni dell'autorità amministrativa, ma di giurisdizione.

Infatti tale disposizione è così concepita:

« Art. 12. Colla presente legge non viene fatta innovazione nè alla *giurisdizione* della Corte de' Conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, nè alle *attribuzioni contenziose* di altri Corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo. »

Non havvi adunque — essi conchiudono — veruna disposizione letterale che accenni ai conflitti di attribuzione, ritenendo il Legislatore di avere nettamente determinate le singole competenze delle due autorità.

Nè valga l'obbietto — essi osservano — che l'art. 10 della Legge sul Consiglio di Stato così concepito:

« Il Consiglio di Stato esercita giurisdizione propria pronunziando definitivamente con decreti motivati:

1° sui conflitti che insorgono tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria:

ecc. ecc.. »

riguardi i conflitti in genere, senza fare distinzione delle specie de' medesimi.

Imperocchè gli art. 13 della Legge sul contenzioso amministrativo e l'art. 10 della Legge sul Consiglio di Stato sono correlativi, l'uno richiamando l'altro. È principio riconosciuto della Legge che — *quod voluit expressit*.

Nel silenzio pertanto della legge — essi aggiungono infine — i possibili conflitti di attribuzione devono dirimersi dal Potere Esecutivo, dal Re, da cui dimanano direttamente le due autorità che si trovano in conflitto.

80. È estraneo al nostro compito l'esaminare l'espressa teorica, del cui fondamento gravemente dubitiamo, imperocchè il caso in parola è appunto uno di quelli in cui deve applicarsi l'analogia.

§ 8.

Convenienza dell'istituzione del Tribunale misto.

81. Tanto meno ce ne occupiamo, portando opinione contraria tanto ai fautori del predetto sistema, quanto alla legge scritta, ritenendo per contro che ne' conflitti di attribuzione debba intervenire lo stesso Tribunale misto, del quale abbiamo ragionato più sopra.

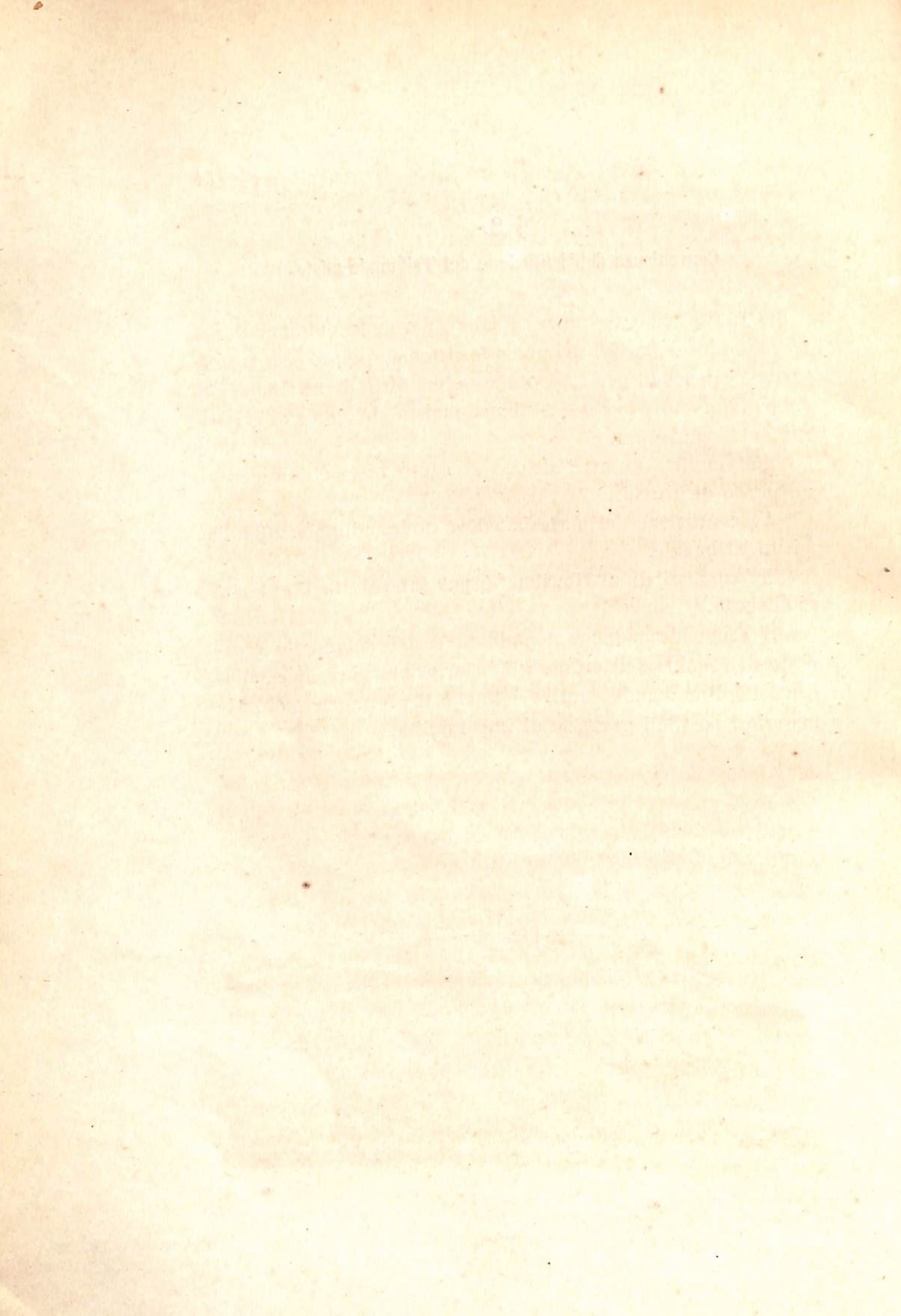
Ne' conflitti di attribuzione si controverte chiaramente un punto di diritto.

La cognizione del medesimo deve essere adunque affidata ad un Tribunale.

Ne' conflitti di attribuzione è pur interessata l'autorità giudiziaria.

Il Tribunale adunque non dovrà essere solamente composto di Membri dell'ordine giudiziario, ma pure di componenti l'ordine amministrativo, affinchè il pronunziato offra le maggiori possibili garanzie di imparzialità.





CAPO TERZO

NOTE COMPLEMENTARI DI GIURISPRUDENZA

Stimiamo pregio dell'opera ricordare qui alcune fra le più importanti decisioni emanate dopo la pubblicazione delle Leggi 14 agosto 1862 sulla Corte dei Conti, e 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo e sul Consiglio di Stato, e riflettenti pensioni, gestioni di conti, controversie fra lo Stato ed i suoi creditori, ecc., e specialmente conflitti di giurisdizione.

La gravità delle questioni risolte crediamo che conforterà grandemente la nostra tesi, che cioè si provvede assai meglio alle esigenze della giustizia ed al buon andamento dell'amministrazione consacrando senza reticenze e senza eccezioni il principio che anche il contenzioso amministrativo vuolsi lasciare ai giudici ordinari e togliendo quindi la possibilità che sorgano conflitti di giurisdizione.

Pensioni di riposo — SEGRETARI DEI TRIBUNALI — LIQUIDAZIONE — RECLAMI — CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO — INCOMPETENZA. (*Regie Patenti* 21 febbraio 1835; *Regie Patenti* 8 giugno 1844; *legge* 26 giugno 1856; *leggi* 20 novembre 1859, n. 3781 e 3782, art. 23; *legge* 30 ottobre 1859, n. 3707 e art. 11 della *legge* 14 agosto 1862.

La disposizione dell'art. 23 della legge sul Consiglio di Stato 30 ottobre 1859, N° 3707, venne tutta trasfusa nell'art. 11 della legge sulla nuova Corte de' Conti 14 agosto 1862.

Conseguentemente il riconoscere sui reclami degli impiegati contro la liquidazione delle pensioni a carico dello Stato non è più di competenza del detto Consiglio di Stato (sezione del contenzioso amministrativo) ma bensì ed esclusivamente della prelodata R. Corte de' Conti.

Le leggi concernenti la procedura e la competenza sono immediatamente esecutorie anche per rispetto alle cause pendenti.

Non osta a questo principio il disposto dell'art. 53 della detta nuova legge 14 agosto 1862 con cui prescrive che a tali norme si atterrà la Corte per indurre che questa sola e non le autorità riguardi quella disposizione transitoria, come e tanto meno la dichiarazione fatta dal Ministro delle Finanze nel Parlamento Nazionale, che in virtù di detto art. 53 rimanesse in sospenso ogni effetto dell'art. 11 siccome quella che non essendo stata sanzionata da alcun voto del Parlamento medesimo non può prevalere al proprio significato ed al senso naturale della parola in cui trovasi quell'articolo concepito.

Sentenza del Consiglio di Stato (sezione del contenzioso amministrativo) ottobre 1862, nella causa del notaio Giuseppe Tallone contro l'Amministrazione delle Finanze, relatore Pallieri.

Pensioni — IMPIEGATI — GOVERNO BORBONICO — PROVINCE NAPOLETANE — DURATA DI SERVIZIO — RIMOZIONE — COMPUTAZIONE — APPELLO — REIEZIONE. (*Regio Decreto 28 dicembre 1860 e art. 25 e 34 della legge 27 giugno 1850*).

Gli impiegati delle provincie napoletane destituiti dal Governo borbonico per cause politiche, non han diritto che si computi nella liquidazione della loro pensione il tempo decorso dopo il R. Decreto 28 dicembre 1860.

Una ferita riportata in servizio più o meno grave che sia non può essere tenuta a calcolo nella pensione di un impiegato militare, se non riveste i caratteri previsti dagli art. 3 e 4 della legge 27 giugno 1860.

Sentenza della Corte de' Conti del Regno d'Italia, in data 2 dicembre 1863, nella causa d'Arcangelo Caputo, ricorrente.

Pensione — VEDOVA — DECORRENZA. (*Regio Brevetto 21 febbraio 1835*).

Le disposizioni del Regio Brevetto del 21 febbraio 1835 non danno un diritto certo alla vedova alla pensione. Spetta al governo il ricono-

scere se siavi ragione di concedere alla vedova la implorata pensione, la quale non potrebbe oltrepassare il terzo di quella che sarebbe spettata al marito giusta la consuetudine ammessa. Le pensioni concesse alle vedove decorrono dal dì della concessione e non da quello della morte del marito.

Sentenza della Corte de' Conti 15 dicembre 1863, sul ricorso di Giuseppina Mulliere vedova Ratti, in via di richiamo contro la liquidazione della pensione concedutale con Regio Decreto 11 dicembre 1862.

Pensione — IMPIEGATO — ASSEGNO — SERVIZIO — DISPONIBILITÀ
— RITENUTA. (*Legge Parmense 2 luglio 1822*).

La giurisdizione contenziosa della Corte de' Conti presuppone il diritto di richiamo: lo riconosce e lo rende esercibile.

La disposizione sospensiva dell'art. 53 della legge 14 agosto 1862 non concerneva punto il diritto di richiamo e le forme del relativo giudizio.

Ciò conferma il riflesso che la sopravvenuta legge 14 aprile 1864 sulle pensioni degli impiegati civili coll'art. 27 dichiarò sostanzialmente cessate le precedenti forme speciali per quanto riguarda la liquidazione delle pensioni e nulla dichiarò invece rispetto alle forme della procedura contenziosa.

Giusta la legge parmense 2 luglio 1862 la prestazione del servizio è condizione indispensabile perchè il tempo possa utilmente contemplarsi nella liquidazione della pensione.

La ritenzione subita sull'assegno goduto nel periodo di tempo successivo all'epoca in cui l'impiegato fu posto nel novero degli impiegati *senza destinazione* non può valere a sanare il difetto di servizio effettivo. Nè meno gioverebbero al richiamo le istanze fatte per il rimpiego.

Sentenza della Corte de' Conti 1º ottobre 1865 sul ricorso di Giuseppe Montanari.

Pensione — SERVIZIO — PRODUTTIVITÀ.

A tenore sia della legge 14 aprile 1864 che delle leggi anteriori non tutte le opere prestate in un ufficio pubblico col consenso ed annuenza espressa o tacita del capo di essa sono produttive di pensione a carico dell'erario dello Stato, ma bensì solo i servizi resi in qualità di vero impiegato governativo o di volontario ammesso nelle forme prescritte e con titolo regolare per parte o in nome del Governo.

Perciò l'opera di scrivano o copista prestata presso una Giudicatura mandamentale, comunque si voglia ravvisare permessa dal giudice, non avendo alcun carattere giuridico, non imprime la qualità d'impiegato o volontario nel senso legale, e non dà alcun diritto al trattamento di riposo.

L'opera prestata in qualità di sostituto segretario presso una giudicatura non può valutarsi per la pensione, quando è accertato che all'epoca in cui si serviva, i sostituiti segretari non erano, nè potevano essere considerati quali impiegati governativi, perchè oltre al non avere stipendio alcuno dall'erario, erano sostituiti piuttosto della persona stessa del segretario che dell'ufficio.

Non varrebbe ad escludere ciò il fatto d'aver riportata dal Governo l'autorizzazione di ricevere od autenticare atti, quantunque non notaio.

L'eccezione stabilita infine dall'art. 13 del Regio Brevetto 21 febbraio 1835 per il caso d'intervenuta interruzione di oltre due anni riguarda in modo tassativo ed espresso il solo militare che abbia tralasciato volontariamente il servizio.

Sentenza della Corte de' Conti 27 febbraio 1866 nel richiamo di Francesco Maria Taverna, già segretario della Giudicatura di Castellazzo-Bormida.

Pensione — VOLONTARIO — ANTICHE PROVINCE — TITOLO —
PROVA.

È regola generale costantemente osservata e conforme al disposto dell'art. 7 del Regio Brevetto 21 febbraio 1835, che la qualità di volontario negli Stati già Sardi deve per gli effetti della pensione constare da brevetto, da lettera o da altro titolo segnato dal capo del dicastero o ufficio portante nomina od ammissione governativa dell'individuo in tale qualità in alcuno degli uffici dello Stato.

Il servizio dell'impiegato, come del volontario, debb'essere provato non con dichiarazioni da testimoni, ma con autentici certificati spediti dai capi delle amministrazioni ed uffizi in cui ebbe luogo e colla scorta dei registri e delle scritture ivi esistenti.

L'essersi fatto menzione in un decreto portante prima nomina governativa a segretario di Giudicatura, della precedente qualità di sostituto scrivano rivestita dall'individuo nominato, non immutando punto la natura intrinseca e la portata giuridica di quest'ultima, non vale a tra-

sformare in servizio produttivo di pensione a carico dell'erario la relativa di lui prestazione d'opera.

Sentenza della Corte de' Conti 10 marzo 1866, sul ricorso del notaio Giovanni Salis, già segretario della Pretura mandamentale di Guasito (Sardegna).

Pensione — INDENNITÀ — VEDOVA.

L'indennità stabilita dalla legge 14 aprile 1864, sebbene abbia, come la pensione, il suo fondamento nei servizi prestati dall'impiegato, ha però un' indole affatto diversa dalla pensione.

L'art. 23 della citata legge determina *in modo assoluto e tassativo* l'indennità dovuta alla vedova dell'impiegato nell'identica misura stabilita per l'impiegato dall'art. 32.

Sentenza della Corte de' Conti 15 febbraio 1866 sul richiamo di Eufemia Astengo.

Pensione — IMPIEGATO — LEGGE NUOVA — LEGGE ANTICA — SCELTA — DIRITTO — CONDIZIONI — TARIFFA — AGENTI DOGANALI.

A termini dell'art. 39 della legge 14 aprile 1864 perchè l'impiegato possa esercitare il diritto di scelta tra una liquidazione poggiata sulle antiche leggi e una liquidazione secondo la nuova sono sufficienti queste due condizioni: che l'impiegato si trovasse già collocato a riposo quando sopravvenne la nuova legge e che, quando fu collocato a riposo, avesse già prestato sotto l'antico e il nuovo regime un servizio di più che 10 anni non interrotto.

Sebbene coll'art. 43 dell'anzidetta legge siano state mantenute in vigore le norme della legge 13 marzo 1862 relativa alle pensioni degli agenti doganali, tuttavia queste norme unicamente si riducono alla tariffa delle pensioni da accordarsi secondo la durata del servizio agli impiegati attivi del ramo doganale, e non possono per conseguenza aver forza derogatoria contro ogni altra disposizione di massima generale: epperò non possono togliere il diritto di *opzione* concesso col suddetto art. 39.

A termini della legge toscana 22 novembre 1849 un servizio d'anni 10 continui bastava a far conseguire pensione di giustizia qualora la cessazione dal servizio fosse avvenuta per abituale infermità per cui si fosse reso impotente al disimpegno delle ingerenze dell'ufficio.

La condanna nelle spese non va profferta se non a carico della parte soccombente.

Sentenza 15 marzo 1866, sul ricorso di Francesco Giannuzzi ex-guardia di finanza in Toscana.

Pensione. — IMPIEGATO — PROVINCE MERIDIONALI — LUOGOTENENZA DI NAPOLI — LIQUIDAZIONE — FONDI PROVINCIALI — CORTE DEI CONTI — GIURISDIZIONE.

La Corte dei Conti a sezioni riunite se da una parte può ritenere in linea d'ordine ricevibile il richiamo, in quanto è diretto contro una deliberazione della sua sezione II, non potrebbe d'altra parte, ed in qualsiasi ipotesi pronunciare una decisione che informasse come che sia un governativo decreto.

Conseguentemente deve essere rigettato il ricorso di un impiegato al quale la Luogotenenza di Napoli abbia assegnata una pensione sui fondi provinciali, decidendo così implicitamente non poter competergli pensione a carico dello Stato; tanto più se ciò venne stabilito da decreto ministeriale portante decisione negativa alle istanze promosse dall'impiegato stesso per una nuova liquidazione di pensione.

Sentenza della Corte dei Conti 10 marzo 1866 sul ricorso di Covone Gennaro già capo d'ufficio d'intendenza a Salerno.

Pensione. — IMPIEGATO — LEGGE NAPOLETANA — COLLOCAZIONE AL SEGUITO.

È principio riconosciuto e costante che la prestazione del servizio *effettivo* è condizione *sine qua non* pel conseguimento della pensione a termini delle leggi napoletane e segnatamente a tenore del decreto borbonico 3 maggio 1816.

L'impiegato che *fu posto al seguito* per inabilità ad ulteriormente servire, e così collocato fuori di attività non può intendersi aver prestato per questo tempo *effettivo servizio*.

È oggetto estraneo alla competenza contenziosa della Corte dei Conti il pronunciare sulla restituzione delle ritenute che si dicono indebitamente percepite dallo Stato.

Sentenza 9 aprile 1866, sul ricorso di Ivano Bruschi già sotto ingegnere di ponti e strade nelle Province napoletane.

Pensione. — SERVIZIO — INFERMITÀ' — PROVE.

Spetta esclusivamente alla Corte dei Conti il liquidare le pensioni competenti per legge a carico dello Stato, e quindi il conoscere della valutabilità dei servizi e di tutto quanto riguarda il diritto a pensione, e il giudicare poscia in sezioni riunite sui reclami che fossero mossi intorno a quelle liquidazioni.

Non può e non deve ritenersi come titolo a pretendere la pensione il regio decreto che ammette un impiegato a far valere i suoi titoli per la pensione *che gli possa competere a termini di legge*.

Per il caso di infermità prodotte dal servizio, il reclamante deve provare che l'infermità fu unicamente causata dal servizio medesimo, cosicchè non sarebbesi senza di esso avverata.

Sentenza 26 marzo 1866 sul ricorso di Michele Ventrelli già professore nel Liceo di Bari.

Conflitto positivo di giurisdizione. — DAZIO DI CONSUMO — SOPRATASSA ESERCENTI — OPPOSIZIONE — AUTORITÀ GIUDIZIARIA E AMMINISTRATIVA — COMPETENZA. — (*Legge 20 novembre 1859 n. 3780 e 20 marzo 1865 n. 2248*).

La cognizione di una causa, nella quale alcuni esercenti impugnino la legalità di una sopratassa sulla introduzione e consumo del vino ed aceto, stata deliberata da un Municipio ed approvata dall'autorità amministrativa, si appartiene alla giurisdizione ordinaria per effetto dell'art. 2 della nuova legge sul contenzioso amministrativo.

Sentenza del Consiglio di Stato 29 ottobre 1866, nella causa degli osti e locandieri di Novara contro quel Municipio — relatore Tonello.

Opere pubbliche, — AUTORITÀ AMMINISTRATIVA — ARGINE CONSORTILE — LESIONE — AUTORITÀ GIUDIZIARIA — INCOMPETENZA.

Se coll'art. 2 della legge 20 marzo 1865 allegato E venne disposto che sono devolute ai Tribunali ordinari tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, havvi però nell'art. 4 l'avvertenza, che quando la contestazione cade sopra un diritto, che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i Tribunali si limiteranno a conoscere gli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio.

Così pretendendo taluno di essere leso nei suoi diritti di proprietà dalla formazione di un'opera (un argine consortile) con un atto che l'autorità amministrativa sostiene dover sussistere come opera di pubblico interesse, la competenza dell'autorità giudiziaria è limitata alla questione dei danni,

Quantunque già iscritta la causa a ruolo, non può essere respinta la produzione fatta dall'autorità amministrativa di recapiti, coi quali si voglia dimostrare che la controversia sulla sussistenza o sulla distruzione o riforma dell'opera (argine) non può appartenere alla giurisdizione dei Tribunali ordinari, trattandosi di questione di competenza che è d'ordine pubblico, e potendosi ricavare materia di apprezzamento in ordine alla decisione sulla controversa competenza.

Sentenza della Corte d'Appello di Casale, 18 febbraio 1867 nella causa del Consorzio degli argini di Campo Maggiore contro l'avv. Antona-Traversi.

Competenza della Corte dei Conti. — FONDO PROVINCIALE — PROVINCE NAPOLETANE.

Per l'attuazione della legge unificatrice dell'amministrazione dei Comuni e delle Province è abolita l'istituzione del *fondo comunale provinciale* esistente già per le Province meridionali.

Dal 1° gennaio 1866 in avanti è a carico dello Stato il pagamento delle pensioni agli impiegati delle Prefetture e Sotto-prefetture meridionali, e le precedentemente liquidate sono anche in via provvisoria pagate sul bilancio dello Stato finchè non sia definitivamente deciso se quel preesistente carico si debba per avventura sopportare dai bilanci particolari delle Province.

La riforma delle pensioni liquidate ed iscritte anteriormente al 1° gennaio 1866 sul *fondo comune provinciale* ora abolito entra in massima nelle competenze della Corte dei Conti a termini dell'art. 11 della legge 14 agosto 1866 N. 800.

Il ricorso alle sezioni riunite è irrecevibile, se non intervenne alcuna deliberazione della Sezione II competente in materia di liquidazione.

Sentenza 15 marzo 1867 nel ricorso di Germano Troisi.

Disponibilità. — GIUNTA DI REVISIONE — CORTE DEI CONTI — COMPETENZA.

Il conoscere e pronunciare nelle decisioni emanate dalla Giunta di

revisione nominata in virtù del disposto dell'art. 47 del regolamento approvato col real decreto 25 ottobre 1863, n. 1527 per l'esecuzione della legge sulle disponibilità degli impiegati, in data 11 dello stesso mese, non entrano nelle competenze della Corte dei Conti. — La liquidazione ed assegno di pensione ad un impiegato non può farsi decorrere da un tempo anteriore al giorno in cui cessò lo stipendio pel chiaro disposto dell'articolo 28 della legge 14 aprile 1864.

È massima costante della Corte che il periodo di disponibilità passato dopo il primo maggio 1864 fino al 31 dicembre 1865, si debba valutare per intero nel calcolo della pensione.

Sentenza 3 maggio 1867, sul ricorso Pietro Bonduri già impiegato nelle Commissarie lombarde.

Pensioni. — VEDOVE ED ORFANI D'IMPIEGATI GIÀ PENSIONATI —
PENSIONE — DIRETTIVE AUSTRIACHE.

La vedova e gli orfani di un impiegato già pensionato, non possono pretendere una pensione vedovile o pupillare, ricorrendo ad una legislazione diversa da quella, giusta la quale fu liquidata la pensione del marito o del padre.

Non hanno quindi diritto ad una provvisione pupillare, i figli di un impiegato pensionato, a norma delle direttive austriache, se alla morte del padre avevano già oltrepassato l'età d'anni 12, secondo il prescritto dell'art. 113 delle direttive medesime.

Sentenza 21 maggio 1867, sul ricorso Cogrossi Ermenegilda ed Antonia.

Pensioni accordate dai cessati governi. — RICHIAMI
— INCOMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI.

È principio conforme alle regole di diritto, non meno che al combinato disposto della legge organica 14 agosto 1862 e regio decreto 5 ottobre stesso anno, che i decreti di concessione di pensione emanati sotto l'impero dei caduti governi, ed anteriori, così all'attuale costituzione della Corte dei conti, non sono suscettivi di richiamo avanti la Corte medesima, salvo che dagli ordinamenti in vigore, al tempo della loro emanazione fosse ammesso contro tali decreti il giudizio di appello, o il ricorso in via giuridica e contenziosa.

Giusta la legge napoletana, il giudizio di richiamo, contro simili decreti non era ammesso, non potendosi confondere col richiamo in via

contenziosa, quelli atti officiosi, con cui gli interessati ricorrevano talvolta al regio Trono, per ottenere la revisione di qualche reale provvisione.

La legge 20 marzo 1865, sul contenzioso amministrativo, non alterò, nè poteva alterare la forza intrinseca dei regi decreti emanati ulteriormente ad essa legge, con sottoporli ad appello, quando non vi erano soggetti, e non innovò alcuna cosa all'ordinaria competenza della Corte dei conti.

Sentenza 3 dicembre 1867, ricorso Luisu Gagliardi, vedova Ulrich, già capitano nel disciolto reggimento Svizzeri di Napoli.

Conflitto positivo di giurisdizione. — CONSIGLIO DI STATO — RICORSO — TERMINE — IMPIEGATI — DIRITTO ALLA PENSIONE — CONTROVERSIE COL GOVERNO — AUTORITA' GIUDIZIARIA — INCOMPETENZA — (*Legge 20 novembre 1859, art. 6*).

A termini dell'art. 6, della legge sui conflitti, è ancora ammissibile il ricorso al Consiglio di Stato per la risoluzione del conflitto di giurisdizione, fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, quantunque il ricorso sia stato presentato dopo che l'autorità giudiziaria in grado d'appello, aveva già pronunziata la sua competenza, se non si statui definitivamente sul merito.

L'autorità amministrativa non può essere tratta innanzi ai tribunali a rendere conto dell'esercizio delle proprie attribuzioni, fra le quali principalissima è quella che riguarda i rapporti fra essa e gli impiegati che ne dipendono, ossia le ammissioni in ufficio, le promozioni e le loro ammissioni a riposo con titolo alla pensione.

Sentenza del Consiglio di Stato, 2 luglio 1868, sul conflitto di giurisdizione, elevato dal Prefetto di Torino.

Esattore comunale. — GESTIONE — CONTO — CONSIGLIO DI PREFETTURA — APPROVAZIONE — CORTE DEI CONTI — APPELLO REQUISITI — *Legge comunale art. 125 — Cod. di Procedura civile art. 481 e seg. — (Regio Decreto 5 ottobre 1862, art. 35).*

Per l'art. 35 del regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884, sulla giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti per gli appelli debbonsi seguire le forme prescritte dalla civile procedura. Quindi per-

chè si possa introdurre appello innanzi alla Corte dei conti contro una sentenza del Consiglio di Prefettura, sopra il resoconto della gestione di un esattore comunale, bisogna che l'atto contenga il nome e cognome dell'attore e del convenuto, le ragioni dell'azione, le conclusioni della domanda e l'indicazione dell'autorità a cui è fatta e con formale citazione della controparte.

Se il memoriale diretto dal contabile, contiene le indicazioni richieste e se è stato notificato al Sindaco al semplice oggetto di *averne piena e legale conoscenza agli effetti di legge*, senza le forme delle citazioni, è incapace ad istituire il giudizio presso la Corte.

Mancando l'appello, la Corte non può interloquire sul merito.

Sentenza della Corte dei conti, 7 agosto 1868. sull'appello di Antonio Giannichele, esattore di Dogliola, contro sentenza del Consiglio di Prefettura di Chieti.

Esattori. — COMUNI DELLE PROVINCE SICILIANE — NOMINA — RESPONSABILITÀ SOLIDARIA DEI CONSIGLIERI — CORTE DEI CONTI — COMPETENZA. — (*Legge 14 agosto 1862, art. 10, 33, 35; Regolamento 13 ottobre 1863 art. 141; Decreto napoletano 26 novembre 1824, art. 35; Legge 13 novembre 1859*).

Essendo stato abolito nel 1865 il giudizio sommario di liquidazione amministrativa a cui procedeva dapprima nelle Provincie siciliane il ricevitore generale, che non ricevesse il danaro corrispondente all'obbligazione dell'esattore o percettore, è a ritenere che quella giurisdizione eccezionale già data ai ricevitori sia stata concentrata nella Corte dei Conti e che i percettori od esattori comunali, come gestori di pubblico danaro, i cui conti vengano alla Corte riuniti al conto del ricevitore generale, del quale formano parte integrante possano nel caso di deficienza accertata essere ad istanza del Pubblico Ministero e per decreto della Corte chiamati in giudizio a rispondere come qualunque altro contabile della loro gestione (*legge 14 agosto 1822, art. 10, 33 e 35; regolamento 14 dicembre 1863, art. 141*).

Per il sistema di tesoreria vigente nelle Provincie siciliane il ricevitore generale, il circondariale e gli esattori comunali erano tutti debitori diretti dello Stato e responsabili ognuno per la sua cassa in favore dello Stato.

I nuovi ordinamenti contabili nulla hanno innovato in Sicilia quanto al sistema di riscossione delle imposte ed il metodo per la nomina degli esattori comunali ha continuato perciò ad essere quello stesso voluto dal decreto 26 novembre 1824, continuando così a sussistere la pre-

scritta responsabilità solidaria dei consiglieri inerente alla nomina fatta dal Comune.

Trattandosi non di fideiussore contrattuale, ma bensì di obbligazione solidaria nascente in forza di legge speciale dal fatto della nomina dell'esattore per parte dei componenti il Consiglio comunale, a stabilirla non è necessario che siansi osservate le forme volute dal Codice civile per la stipulazione della fideiussione, bastando all'uopo il solo fatto della nomina consegnato in apposita e regolare deliberazione comunale redatta secondo le forme prescritte dalle leggi imperanti all'epoca della sua compilazione, tanto più poi se nella deliberazione è fatta espressa dichiarazione della garanzia solidale, che colla nomina dell'esattore intendevano i consiglieri di assumere verso l'erario pubblico.

Secondo i termini assoluti dell'art. 35 del decreto 26 novembre 1826 gli elettori dell'esattore erano obbligati a rispondere di tutti i fondi del Distretto dell'esattoria che pervenivano in sua cassa, compresa l'esazione del dazio sul macino, e la garanzia solidale di tutti i consiglieri comunali facendo le veci di cauzione dovea sortire gli effetti di quella di cui all'art. 28 dello stesso decreto. data dai percettori per sicurezza di tutti i fondi regi senza alcuna distinzione.

Per effetto dell'assunta responsabilità avendo i componenti il Consiglio comunale il diritto di rinnovare gli esattori da loro eletti e la facoltà di eleggerne dei nuovi, quando quelli in servizio non presentino garanzia, devesi ritenere che la loro responsabilità sia limitata al tempo in cui gli esattori hanno commesso le malversazioni od appropriazioni, e siano tenuti al rimborso quei consiglieri nel cui esercizio si è verificata la deficienza. I consiglieri che hanno rinunciato alla carica loro non possono più essere tenuti responsabili della deficienza avvenuta dopo la loro rinunzia, atteso la loro incapacità a sorvegliare o rimuovere l'esattore da essi nominato.

Sentenza della Corte dei Conti, sez. III, 31 dicembre 1868, nella causa dei consiglieri comunali di Terranova di Sicilia contro regio erario.

Conflitto positivo di giurisdizione. — COMPETENZA —

PRONUNCIA — APPELLO PREFETTO — ATTRIBUZIONE DI ORDINE PUBBLICO — AUTORITA' AMMINISTRATIVA — REGIME DELLE ACQUE PUBBLICHE — RICORSO — VIA GERARCHICA — COMPETENZA. —
(Legge 20 novembre 1859; legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, art. 120, 166, 379; legge sul Consiglio di Stato, art. 9, n. 4.)

Per effetto dell'art. 6 della legge 20 novembre 1859, n. 3780 il ricorso al Consiglio di Stato per la risoluzione del conflitto di giurisdizione

zione non è ricevibile dopo una sentenza definitiva di merito non soggetta ad appello o passata in giudicato.

Non osta però all'ammissione del conflitto di giurisdizione giudiziario-amministrativa, la sentenza della Corte d'Appello che ha pronunciato la competenza della autorità giudiziaria.

La facoltà conferita al Prefetto di elevare i conflitti di giurisdizione è un'attribuzione d'ordine pubblico, cui esso non può mai pregiudicare, nè con tacita, nè con espressa rinuncia.

All'autorità amministrativa spetta indubbiamente la suprema tutela sulle acque pubbliche, l'ispezione sui relativi lavori e sulle opere in esse esistenti, come altresì la facoltà di dare i provvedimenti che occorrono nell'interesse generale pel buon regime dei fiumi e pel libero corso dei medesimi.

L'intimazione quindi fatta dall'autorità amministrativa ai proprietari ed utenti di molini, di ridurre a certe dimensioni di altezza e lunghezza prescritte da un preesistente regolamento sotto comminatoria di far eseguire, in caso di inadempimento, le opere d'ufficio, costituisce un vero provvedimento governativo per scopo di pubblico interesse, che non può essere sindacato dall'autorità giudiziaria senza la manifesta violazione del principio della distinzione dei poteri.

Contro i provvedimenti che l'autorità amministrativa ha emanato nell'esercizio delle sue funzioni per opere pubbliche (provvedimenti sulle acque a norma dell'articolo 379 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici) non resta che il ricorso all'autorità superiore amministrativa in via gerarchica quindi al Consiglio di Stato ed in ultimo grado al Re.

Anche per provvedimenti anteriori a tali leggi, la competenza vuol essere regolata a norma delle leggi vigenti all'epoca in cui si muove o pende la vertenza.

Sentenza del Consiglio di Stato, 16 gennaio 1869, nella causa dell'amministrazione dei lavori pubblici contro Ansaldo.

Conflitto positivo di giurisdizione. — STIPENDI — PENSIONI DEGLI IMPIEGATI — AUTORITA' GIUDIZIARIA — INCOMPETENZA. — (Legge 14 aprile 1864, art. 36).

Gli stipendi, le pensioni di benemerenza ed altre remunerazioni, oltre l'indennità, gratificazioni e simili che si corrispondono agli impiegati in compenso dei loro servizi non costituiscono già veri diritti da potersi esperire innanzi ai Tribunali, il che porterebbe a sovvertire il principio della divisione dei poteri e porrebbe le autorità amministrative nella

dipendenza e sotto il sindacato dell'autorità giudiziaria, ma rimangono sempre entro i limiti della giustizia distributiva, e nella cerchia amministrativa.

Le sole pensioni di riposo costituiscono un vero diritto esperibile avanti i Tribunali poichè quando sono formalmente liquidate dalla Corte dei Conti vengono dalla legge (14 aprile 1864, art. 36) dichiarate vitalizie e si considerano come debito dello Stato.

In conseguenza l'autorità giudiziaria è incompetente a conoscere dei richiami di un impiegato perchè dichiarì spettargli la pensione accordatagli dal cessato Governo toscano sebbene la Corte dei Conti abbia interloquito sulla medesima limitandosi a pronunziare di non voler inchiedere per intanto quell'assegno annuo nella pensione statagli liquidata con facoltà all'impiegato di godere quell'assegno in quanto non vi ostasse la legge sul cumulo degli impieghi.

Sentenza del Consiglio di Stato 3 febbraio 1869, Ercolini contro Ministero delle finanze.

Conflitto di giurisdizione — ACQUE PUBBLICHE — AUTORITÀ AMMINISTRATIVA — REGIME — COMPETENZA ESCLUSIVA. —
(*Legge sulle opere pubbliche, art. 91, 124 e 379*).

Spettando esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere anche in caso di contestazione sulle opere che nuociono al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e conservazione delle sponde ecc., il richiamo che si pretende muovere per non essere state tenute in buono stato le opere necessarie sulle sponde di un fiume per contenere le acque e non lasciarle straripare, deve essere deferito a quell'autorità, esclusi sempre i Tribunali ordinari (art. 124).

Se chi muove il richiamo si crede gravato dalla decisione amministrativa può ricorrere in via gerarchica ma non mai rivolgersi ai Tribunali.

L'art. 124 della legge sulle opere pubbliche stabilisce bensì che quando l'opera riconosciuta dannosa dall'autorità amministrativa sia di tal natura che oltre ai provvedimenti di sua competenza per la modificazione o distruzione di essa lasci ragione a risarcimento di danni, la relativa azione sarà promossa innanzi ai giudici ordinari, i quali non potranno discutere le quistioni già risolte in via amministrativa, ma dal complesso di tali disposizioni emerge che l'azione pei danni ivi riservata da prodursi innanzi ai giudici ordinari concerne i privati autori di opere che vengono riconosciute dannose dall'autorità amministrativa, non già le

opere che furono da questa stessa autorità ordinate nell'interesse generale.

In tutti i casi, quando nessuna deliberazione è stata presa per cui siansi riconosciute dannose le opere contemplate nel richiamo, non si può per verun modo muovere eccezione innanzi all'autorità giudiziaria per i danni che si pretendono sofferti in conseguenza delle opere.

Sentenza del Consiglio di Stato 2 giugno 1869 — Società delle Ferrovie Romane contro l'Amministrazione delle bonifiche.

Contabili — GESTIONE — RESOCONTO — CAUZIONE — SEQUESTRO
AUTORITA' COMPETENTI AD ORDINARLO — CORTE DEI CONTI — CON-
SIGLIO DI STATO. — (*Cod. di proc. civ. art. 926, 927, 931; R. Decreto*
5 ottobre 1862 e 5 giugno 1865; Legge 14 agosto 1862, art. 43).

Il Codice Italiano di procedura civile prescrive le norme da osservarsi nei giudizi ordinari, ma non riguarda punto l'esercizio della giurisdizione speciale affidata sia al Consiglio di Stato, sia alla Corte dei Conti dalle leggi organiche costitutive di questi due grandi corpi dello Stato (14 agosto 1862 e 20 marzo 1865).

Quelle leggi costitutive delinearono bensì le rispettive attribuzioni anche per la parte di giurisdizione contenziosa, ma riservarono al potere esecutivo di stabilire le regole del procedimento da osservarsi nei giudizi da istituirsi avanti ai medesimi Corpi, come furono in effetto sancite nei R. Decreti 5 ottobre 1862 e 5 giugno 1865.

Qualora la Corte dei Conti (e così dicasi del Consiglio di Stato) nell'esercizio della propria giurisdizione trovi mancare per i casi occorrenti norme speciali nel proprio regolamento, anzichè tenersi solo ai principi generali secondo il suo potere discrezionale, può opportunamente ricorrere per parità di ragione alle regole pei casi consimili prescritte nel Codice di procedura come espressivo di quei principii, sempre quando per le circostanze dei casi risultino ad essi applicabili.

Però quelle regole da osservarsi tutt'al più per analogia non possono per la Corte dei Conti ritenersi strettamente obbligatorie come lo sono per tutte le autorità giudiziarie in esso Codice contemplate.

Alla Corte dei Conti essendo stata commessa non solo la vigilanza sugli agenti dello Stato e sulle loro cauzioni, ma altresì la giurisdizione contenziosa sui conti da rendersi dai medesimi, deve ritenersi essere pure stata concessa alla medesima ogni facoltà necessaria per potere efficacemente spiegare quella sua giurisdizione, come per massima generale di diritto e talora per espressa disposizione di legge spetta alle altre autorità investite di giurisdizione contenziosa.

Per conseguenza la Corte dei Conti, ove in pendenze di un giudizio sui conti di un' agente dello Stato, venga richiesta di un sequestro in vista del pericolo in cui versa il credito dell'erario, è pienamente fondata a pronunziarlo invocando in appoggio gli art. 926 e 927 della procedura civile, in virtù dei quali anche per il sequestro si fa luogo alla competenza per connessione o continenza di causa, inquantochè come dispone l'art. 99 dello stesso Codice, l'azione accessoria segue sempre la competenza dell'azione principale.

In questo caso come conseguenza logica del principio di connessità di causa, quale è formulato negli accennati art. 926 e 927, il sequestro conservativo perchè possa in modo più pronto corrispondere alle esigenze dei casi, deve essere concesso, anzichè dalla Corte, dal presidente della medesima, salva la successiva conferma.

Per la conferma, ossia per il successivo giudizio sulla validità del sequestro, non è più il caso che la Corte dei Conti si riferisca all'art. 931 della procedura civile, le cui disposizioni diventano senza applicazione riguardo alla Corte, la cui giurisdizione sui conti degli agenti dello Stato è unica nel Regno, e non ha quindi limitazione nè di luogo, nè di grado, nè di persona.

Conseguentemente la decisione sulla validità, ossia sulla revocazione o conferma di un sequestro concesso con decreto del presidente della Corte dei Conti sulle rendite provenienti dalla cauzione di un contabile, di cui pende un giudizio relativamente alla resa dei conti, spetta alla Corte medesima.

Sentenza del Consiglio di Stato 5 giugno 1869 sul rinvio del barone Camerata Scovazzo da una decisione della Corte de' Conti, Sezione III.

Conflitto di giurisdizione — ACQUE PUBBLICHE — OPERE
— DANNI — AZIONE GIURIDICA — NOMINA DI PERITI — INCOMPE-
TENZA DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA. (*Legge 20 marzo 1865, All. F.*)

La legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 conferisce esclusivamente al governo ed alle autorità da esso dipendenti il provvedere al buon regime delle acque dei fiumi e torrenti, allo sgombrò dei loro alvei, al mantenimento delle loro sponde ed arginature, e alla risoluzione delle relative controversie.

La competenza amministrativa ha sempre luogo tuttochè le opere ordinate dall'amministrazione approdino anche ai proprietari frontisti.

Anche per le opere di arginatura e ripari alle sponde dei fiumi e

dei torrenti, che servono di difesa ad una proprietà privata, le quali dalla legge (art. 98) sono poste a carico dei frontisti, e purchè non alterino in alcun modo il regime dei fiumi possono senz'altro eseguirsi dai privati; ove però insorgano questioni tecniche, circa l'esecuzione delle medesime, queste debbono essere decise in via amministrativa dal Prefetto (art. 121): e qualora siffatte opere lascino pur luogo a risarcimento di danni, la legge in tal caso permette bensì che la relativa azione possa essere promossa innanzi ai Tribunali ordinari, ma solo però quando l'opera sia stata riconosciuta dannosa dall'autorità amministrativa e colla condizione che i Tribunali non possano discutere le questioni già risolte in via amministrativa.

Non spetta quindi all'autorità giudiziaria conoscere dell'istanza di un privato tendente ad ottenere la nomina di periti con incarico di riconoscere le opere eseguite dall'amministrazione nell'alveo di un torrente, di proporre i lavori opportuni per impedire i danni ad una sua proprietà da eseguirsi a breve termine dall'amministrazione, o in difetto dall'istante a spese di essa, e a conseguire il pagamento dell'indennità per i danni già sofferti da liquidarsi dai periti stessi.

Sentenza del Consiglio di Stato 16 febbraio 1870 — Conflitto sollevato dal Prefetto di Napoli nella causa vertente innanzi a quella Corte d'Appello fra Cristoforo Nasta e il Ministero d'agricoltura e commercio rappresentato dalla Prefettura.

Conflitto di giurisdizione. — CONTROVERSIE SOPRA DIRITTI DI PROPRIETÀ' — COMPETENZA DEI TRIBUNALI ORDINARI. -- LEGGE SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO, art. 4.

E devoluta alla cognizione dei Tribunali ordinari ogni contestazione cadente sopra diritti contrattuali e di proprietà che si pretendono lesi da atti dell'autorità amministrativa senza che punto si domandi la revocazione e modificazione di questi atti, dei quali anzi si ammette la legittimità.

In materia di espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità, tutte le contestazioni circa la definizione del prezzo della cosa espropriata e le relative indennizzazioni sono deferite esclusivamente ai tribunali. (Legge 25 luglio 1865).

Questa regola non soffre eccezioni, neppure quando l'espropriazione fosse stata incoata sotto l'impero di leggi, che attribuivano le controversie sulla valutazione e determinazione del prezzo dell'autorità amministrativa, poichè le leggi che stabiliscono norme di procedura o di

competenza, dal di della loro attuazione, diventano applicabili anche ai fatti anteriori, e pei quali vi sia pure giudizio pendente.

Sentenza del Consiglio di Stato, 28 giugno 1870, sul conflitto sollevato dal Prefetto del Principato citeriore, nella causa vertente avanti il Tribunale di Salerno, fra il Demanio e le Bonifiche e gli eredi Macario per rifazione di danni sofferti in seguito ad alcune innovazioni fattesi intorno al fiume Sarno.

Conflitto di giurisdizione. — CONTROVERSIE RELATIVE A CONTRATTI O SOMMINISTRANZE — LAVORI DI UFFIZIO — AUTORITA' AMMINISTRATIVA — GIURISDIZIONE. — (*Legge 20 marzo 1865, allegato E*).

Il principio della divisione dei poteri è di ostacolo a che il Ministro dei lavori pubblici sia chiamato innanzi ai Tribunali, a render conto dei provvedimenti da lui emanati a senso degli articoli 7 e 8 della legge sul contenzioso amministrativo, mentre con queste disposizioni la legge ha lasciato all'autorità amministrativa di apprezzare sovraneamente la necessità o l'opportunità dei provvedimenti medesimi.

Sentenza del Consiglio di Stato, 25 giugno 1870, sul conflitto elevato in causa Monetti ed altri contro il Ministero dei lavori pubblici.

Conflitto negativo. — QUESTIONI DI CAPACITA' ELETTORALE — RICORSO DALLE DECISIONI DEL CONSIGLIO COMUNALE — INCOMPETENZA ASSOLUTA DELLE DEPUTAZIONI PROVINCIALI — RISOLUZIONE DI UN CONFLITTO NEGATIVO DI GIURISDIZIONE.

Dalla decisione del Consiglio comunale sulla capacità di un cittadino ad essere eleggibile, si ha diretto ricorso alla Corte d'appello, ommessa la Deputazione provinciale.

Sentenza del Consiglio di Stato, 7 giugno 1870, in risoluzione di conflitto negativo, fra la Deputazione provinciale di Cremona e la Corte di appello di Brescia.

Conflitto di giurisdizione. — CREDITORI PRIVATI DELLA EX-CASA REALE DI NAPOLI — AZIONE IN RIMBORSO DI MUTUO — COMPETENZA GIUDIZIARIA.

È massima di diritto universale e civile, che dai beni di un patri-

monio o di un'eredità, si debbano anzitutto dedurre gli oneri, i pesi e quanto è dovuto ai creditori. (Codice civile delle Due Sicilie, articolo 1962, Cod. civ. ital., art. 1948).

I decreti del dittatore Garibaldi, coi quali tutti i beni della Casa reale di Napoli furono aggregati allo Stato, sono sindacabili dai tribunali ordinari per tutti gli effetti che possono avere, come provvedimenti di guerra, nello scopo di togliere ai nemici i mezzi di nuocere, e di riparare ai danni recati ai privati dal malgoverno dei Borboni; lo sono invece per quanto riguarda i diritti dei creditori privati dei medesimi Principi spodestati.

Epperò è di competenza giudiziaria la causa iniziata da un creditore privato della Casa reale di Napoli contro il governo italiano per avere il rimborso di una somma mutuata al Principe spodestato, senza che osti il decreto dittatoriale, che indemanò tutti i beni del Principe stesso.

Sentenza del Consiglio di Stato, 15 novembre 1870.

Conflitto negativo di giurisdizione. — SEGRETARI COMUNALI — CONTROVERSIE SUI LORO EMOLUMENTI A TENORE DI TARIFFA — COMPETENZA GIUDIZIARIA — (*Legge 20 novembre 1859, art. 16*).

La cognizione di ogni contestazione che cada sopra diritti civili, ove non provvede altrimenti una qualche legge speciale, a termini del diritto comune e delle norme generali sanzionate colla legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, spetta alla giurisdizione dei tribunali ordinari.

Nessuna legge speciale deroga a queste regole generali riguardo ai diritti ed emolumenti che i segretari comunali sono autorizzati a riscuotere per conto proprio.

Gli onorari dovuti per gli atti che si ricevono dai segretari, dai notai ed altri pubblici ufficiali, costituiscono veri diritti civili.

Epperò verificandosi un conflitto negativo di giurisdizione tra l'autorità amministrativa intorno alla cognizione di controversie, di onorari e di diritti relativi il conflitto, devesi risolvere nel senso della giurisdizione dei tribunali ordinari.

Sentenza del Consiglio di Stato, 21 gennaio 1871, sul ricorso di Angelo Berulli, tendente ad ottenere la risoluzione di un conflitto negativo di giurisdizione, insorto fra l'autorità giudiziaria (Pretore locale) e l'autorità amministrativa (Prefetto) circa la competenza a provvedere sulla questione elevatasi fra esso Berulli e Siro Vegetti, segretario comunale di Saluzzo

per la liquidazione di parcella di spese pel ricevimento d'atti relativi ad un appalto comunale.

Conflitto di giurisdizione — CONTRAVVENZIONI ALLA LEGGE SULLE OPERE PUBBLICHE — ESERCIZIO DEL PASCOLO SUGLI ARGINI DEI CANALI — INDENNITA' AGLI AGENTI SCOPRITORI — NOTA DI SPESE — PREFETTO — AUTORITA' GIUDIZIARIA (*Legge 20 marzo 1865, All. F, art. 378 e 379*).

La competenza amministrativa per le contravvenzioni alla legge sulle opere pubbliche è limitata ai casi di alterazione dello stato delle cose e della possibilità di riduzione in pristino stato e così ai casi in cui rendasi necessario il provvedere d'urgenza per lavori d'ufficio.

Epperò in caso di contravvenzione, che lascia immutato lo stato delle cose, come quelle per pascolo abusivo, il Prefetto è incompetente a provvedere per la esecutorietà della nota di spese dovute all'agente scopritore, e appartiene invece all'Autorità giudiziaria il giudicare se tali spese siano dovute, come ad essa in genere spetta sempre di pronunciare nella materia contravvenzionale.

Sentenza 11 ottobre 1871 del Consiglio di Stato nel conflitto insorto in causa G. B. Trabalzini e Valentino Colini, contro Prefetto d'Arezzo.

Contabili — CONTI DI LORO GESTIONE — CONTUMACIA DEL CONVENUTO.

Non comparendo il contabile all'udienza fissata giusta la personale notificazione fattagli nelle debite forme, si debbe ritenere come riconosciuto ed ammesso il prodotto conto della di lui gestione con ogni risultamento del medesimo.

Causa del Ministero dei lavori pubblici rappresentato dal Procuratore generale della Corte contro Enrico Pinna già titolare dell'ufficio postale di Teulada.

Strade comunali — QUOTA DI CONCORSO — COMPETENZA — DIRITTO TRANSITORIO — MANUTENZIONE STRADALE — (*Leggi 30 ottobre 1859 e 20 Marzo 1865*) — ECCEZIONE DI INCOMPETENZA — Termine a proporla.

Gli atti seguiti prima della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo dinanzi a giudice incompetente per ragione di materia ri-

mangono viziati di nullità, ancorchè quella ragione di incompetenza sia cessata per effetto della nuova legge.

Tuttavia siffatto vizio, mentre prima andava congiunto con una violazione dell'ordine pubblico per cui il giudice anche malgrado il fatto e la volontà delle parti doveva rilevarlo d'ufficio dopo la suddetta legge, cessata essendo la ragione di ordine pubblico per le mutate competenze, rimase un vizio di semplice ragion privata. Del qual vizio pertanto il giudice non potrà più farsi carico di ufficio ma bensì solo in quanto la parte interessata siasene debitamente prevalsa onde ottenere l'annullamento degli atti originariamente viziati per incompetenza.

Le questioni fra varii Comuni intorno al rispettivo concorso nelle spese di manutenzione stradale quand'anche implichino l'apprezzamento di accordi fra essi stipulati mentre eran di competenza dei Consigli di governo e di prefettura, vigendo la legge del 30 ottobre 1859, passarono poscia, colla legge 20 marzo 1865, fra le attribuzioni dell'autorità amministrativa.

Interpretazione degli articoli 2 e 3 della legge 20 marzo 1865, dedotta dalla storia della loro redazione.

Nella procedura sommaria regolata coll'ordinanza 31 marzo 1850 l'eccezione d'incompetenza doveva essere dedotta insieme alle altre. Quindi non si ha riguardo a tale eccezione se fu opposta p. e. in duplica.

Conflitto di giurisdizione. — PREFETTO — IRREGOLARITA' DI PROCEDURA — AUTORITA' GIUDIZIARIA — DICHIARAZIONE DI INCOMPETENZA — AZIONE PER OTTENERE DAL SINDACO UN CERTIFICATO DI MORALITA' — COMPETENZA AMMINISTRATIVA.

Quantunque non siansi osservate tutte le formalità volute dalla legge per la regolare elevazione del conflitto, tuttavia se consta che dietro istanza del Prefetto la Corte d'Appello pronunziò la sua incompetenza deve ritenersi escluso il conflitto ed esclusa pure la necessità di una pronuncia del Consiglio di Stato.

L'autorità giudiziaria non è competente (trattandosi di materia che è nelle attribuzioni dell'autorità amministrativa) a conoscere dell'istanza proposta da un cittadino o impiegato comunale contro il Comune e diretta a farlo dichiarare tenuto a rilasciargli un'attestazione sulla di lui moralità.

Sentenza del Consiglio di Stato in data 29 marzo 1871.

Conflitto di giurisdizione. — ATTI FISCALI IN LOMBARDIA
— RIVENDICAZIONE DI PROPRIETÀ'.

Essendo di naturale competenza giudiziaria tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico e quindi anche le controversie, senza alcuna limitazione, relative alle imposte dirette e indirette, purchè le contestazioni vengano mosse dopo che abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli, non potrebbe oggi invocarsi in contrario la sovrana patente 18 aprile 1816 per attribuire siffatte controversie all'autorità amministrativa.

Epperò è di competenza giudiziaria l'azione in rivendicazione della proprietà di oggetti oppignorati dall'esattore comunale.

Sentenza del Consiglio di Stato 21 giugno 1871 sul conflitto in causa Coelli contro Masolini.

Conflitto di giurisdizione. — OPERA PIA — BENI — EREDI
DEL FONDATORE — RIVENDICAZIONE. — (*Legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, all. E.*)

E' di competenza naturale dell'autorità giudiziaria il conoscere di un'azione in rivendicazione della proprietà e del possesso dei beni componenti l'asse di un'Opera pia, per quanto siano emanati provvedimenti dell'autorità amministrativa per il buon regime dell'Opera e per quanto l'attore, come mezzo a raggiungere l'intento, domandi al Tribunale la dichiarazione di nullità e inefficacia degli atti amministrativi intervenuti, salvo al Tribunale di contenere la sua competenza nei limiti segnati dalla legge sul contenzioso amministrativo.

Sentenza del Consiglio di Stato 30 giugno 1871.

Conflitto di giurisdizione. — ACQUE PUBBLICHE — REGIME.

Spettando esclusivamente all'autorità amministrativa il provvedere sul buon regime delle acque pubbliche, l'autorità giudiziaria è assolutamente incompetente a sindacarne l'operato, per quanto le opere ordinate fossero dannose, se questo carattere non fu previamente loro riconosciuto dall'autorità amministrativa.

Sentenza del Consiglio di Stato 22 luglio 1871.

INDICE

CAPO I.

Principii generali.

§ 1. Il Contenzioso amministrativo deve essere affidato in modo assoluto ai Tribunali ordinari	pag. 7
§ 2. Fra l'Autorità amministrativa e giudiziaria non debbono esservi conflitti di giurisdizione	" 10
§ 3. Opinione di coloro che in via di eccezione consentono all'Autorità amministrativa la giurisdizione sulle materie di contabilità e di pensioni	" 11
§ 4. A chi spetti di dirimere i possibili conflitti di giurisdizione - diverse opinioni - Sistema da preferirsi	" 14
§ 5. Stati esteri ed italiani che attuarono alcuna delle opinioni summenzionate	" 18
§ 6. Risoluzione de' conflitti di attribuzioni e di competenza.	" 22

CAPO II.

Legislazione positiva.

§. 1. Facoltà giurisdizionali della Corte de' Conti e del Consiglio di Stato	pag. 23
§ 2. Confutazione della giurisdizione della Corte de' Conti.	" 24
§ 3. Confutazione della giurisdizione del Consiglio di Stato	" 36
§ 4. Erroneità del sistema, che attribuisce al Consiglio di Stato la facoltà di risolvere i conflitti di giurisdizione	" 43
§ 5. Gravi questioni, alle quali dà luogo la procedura stabilita dalla legge del 20 Novembre 1839	" 44
§ 6. Inevitabile esistenza dei conflitti di attribuzione	" 48
§ 7. Opinione di coloro, i quali pretendono affidata al potere esecutivo la risoluzione dei conflitti di attribuzione	" 49
§ 8. Convenienza dell' istituzione del Tribunale misto	" 51

CAPO III.

<i>Note complementari di giurisprudenza.</i>	pag. 53
--	---------

TESI



DIRITTO ROMANO

I.

Il legato di cosa assolutamente fuori di commercio è nullo benchè lasciato sotto la condizione se la cosa verrà posta in commercio, e la medesima si verifichi.

II.

È valido invece il legato d'una cosa fuori di commercio non per tutti, bensì pel legatario, il quale avrà perciò diritto di conseguirne il valore.

III.

Il *legatum speciei* perisce a danno dell'erede, se questi era in colpa.



DIRITTO CANONICO

I.

Le nuove legislazioni non fanno cessare l'applicazione delle leggi canoniche.

La società religiosa richiederà sempre un complesso di norme legislative particolari sia ne' suoi rapporti di gerarchia, sia in quelli de' soci tra di loro, sia in quelli infine tra la società stessa e quella civile.

II.

Solamente le leggi di gerarchia e d'ordine interno saranno separate dalle leggi civili.

III.

Le leggi che regolano i rapporti coi terzi e specialmente colla società civile, saranno sempre di natura strettamente giuridica.

DIRITTO CIVILE

I.

Trova spiegazione nella natura delle cose quanto è prescritto nell'art. 7 (1) delle disposizioni preliminari del Codice civile italiano.

II.

Riconosciamo degna di lode l'eccezione contenuta nell'art. 8 (2).

III.

Crediamo tuttavia che sarà molto problematica l'efficacia di tale eccezione, finchè coll'autorità de' trattati internazionali non si raffermi la parola rigeneratrice e benefica della nostra legge.

(1) *Art. 7, Codice civile italiano.*

I beni mobili sono soggetti alla legge della nazione del proprietario, salve le contrarie disposizioni della legge del paese nel quale si trovano.

I beni immobili sono soggetti alle leggi del luogo dove sono situati.

(2) *Art. 8, id.*

Le successioni legittime e testamentarie però, sia quanto all'ordine di succedere, sia circa la misura dei diritti successorii, e la intrinseca validità delle disposizioni, sono regolate dalla legge nazionale della persona, della cui eredità si tratta, di qualunque natura siano i beni ed in qualunque paese si trovino.

DIRITTO GIUDIZIARIO

I.

Il Pubblico Ministero deve essere pienamente libero nell'intentare l'azione penale.

II.

Ma non gli si può acconsentire di recedere dall'azione penale già intentata.

III.

Per contro deve essere lecito di recedere a chi si constitui parte civile.

DIRITTO PENALE

I.

Giustamente dichiara il Codice penale che non vi sia reato se l'imputato trovavasi in istato di assoluta imbecillità, di pazzia o di morboso furore quando commise l'azione (1).

II.

Lo stesso va detto se l'imputato fu tratto a delinquere da una forza, a cui non potè resistere (2).

Pensiamo che perciò non sarebbe imputabile il fatto di chi sentendosi a morire di fame, rubasse alimenti.

III.

Crediamo da approvarsi l'opinione di coloro i quali sostengono che lo stesso si debba dire pel caso in cui l'azione sia stata commessa in istato di sonnambulismo.

(1) *Art. 94 Codice penale*

(2) *id. id.*



115603

